

Rechtsfragen der Filmwirtschaft in der Schweiz

Insbesondere die Regelung von Filmeinfuhr und Filmverleih

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
STEFAN ROHNER
von Rebstein SG

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Manfred Rehbinder

Huber Druck AG, Entlebuch 1986



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Rechtsfragen der Filmwirtschaft in der Schweiz

Insbesondere die Regelung von Filmeinfuhr und Filmverleih

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
STEFAN ROHNER
von Rebstein SG

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Manfred Rehbinder

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 19. Februar 1986

Der Dekan:
Prof. Dr. Kurt Bauknecht

INHALTSUEBERSICHT

LITERATURVERZEICHNIS	I-VIII
QUELLENVERZEICHNIS	IX-XI
ABKUERZUNGSVERZEICHNIS	XII-XII

<u>EINLEITUNG</u>	1
-------------------	---

<u>1. Teil: Grundzüge der Filmwirtschaft</u>	3
--	---

<u>§ 1 Die drei Hauptbereiche der Filmwirtschaft</u>	3
--	---

A. Die Produktion	3
B. Der Verleih	4
C. Der Kinobetrieb	8

<u>§ 2 Die Hauptentwicklungszüge der Filmwirtschaft</u>	10
---	----

A. Die (amerikanische) Filmwirtschaft	11
I. Die Gründerjahre	11
II. Konkurrenz und Produktionskosten	11
III. Gewinnmaximierung und Besucherrückgang	13
IV. Exportbestrebungen und Internationalisierung	14
V. Fernsehen, grössere Mobilität und gesetzliche Schranken	15
VI. Staatliche Unterstützung und einige Konsequenzen einer profitorientierten Filmindustrie	16

B. Die Filmwirtschaft in Europa	18
I. Die französische Vormachtstellung	18
II. Deutsche Bemühungen	19
III. Tonfilm und Aufschwung	20
IV. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg	22

<u>§ 3 Weitere Aspekte der Filmwirtschaft</u>	23
---	----

A. Der Filmmarkt, ein Mengenüberangebotsmarkt	23
I. Der Mengenmarkt	23
II. Der Mengenüberangebotsmarkt	24
B. Staatliche Aussenhandelspolitik	25
I. Einfuhrbeschränkungen	25
II. Die amerikanische Konkurrenz	26

C.	Das Blind- und Blockbuchen	27
I.	Definition	27
	1. Blindbuchen	27
	2. Blockbuchen	27
II.	Entstehung	28
III.	Konsequenzen	29

<u>2. Teil: Die Rechtsgrundlagen des schweizerischen Filmwesens</u>	30
---	----

<u>§ 4 Hintergründe der eidgenössischen Filmgesetzgebung</u>	30
--	----

A.	Rechtliche Aspekte	31
I.	Hauptprobleme	31
II.	Grundsätze und Feststellungen	33
III.	Massnahmen	34
IV.	Zielsetzung	35
B.	Marktwirtschaftliche Aspekte	35
I.	Hauptprobleme	35
II.	Grundsätze und Feststellungen	37
III.	Massnahmen	38
IV.	Zielsetzung	38
C.	Kultur- und staatspolitische Aspekte	39
I.	Hauptprobleme	39
II.	Grundsätze und Feststellungen	40
III.	Massnahmen	41
IV.	Zielsetzung	41

<u>§ 5 Die filmrechtlichen Bestimmungen</u>	43
---	----

A.	Der Filmartikel der Bundesverfassung	43
B.	Die Abweichung von der Handels- und Gewerbebefreiheit	44

<u>§ 6 Das Filmgesetz und die Vollziehungsverordnung II zum Filmgesetz</u>	45
--	----

A.	Die Regelungsbereiche des Filmgesetzes	46
B.	Die einschlägigen Bestimmungen bezüglich Filmeinfuhr und Filmverleih	47
I.	Allgemeiner Inhalt des III. Titels des Filmgesetzes	48
II.	Begriffsbestimmungen	49
III.	Grundsätze der Filmeinfuhr	50
	1. Die Wahrung der Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber der Ausland	50

2. Die Erleichterung der Einfuhr und zwischenstaatliche Vereinbarungen	50
3. Die Einfuhrüberwachung	51
IV. Die Filmeinfuhrkontrolle	51
1. Grundsatz	51
2. Persönliche und sachliche Voraussetzungen	52
3. Unübertragbarkeit der Einfuhrbewilligung	52
4. Ausnahmen	53
5. Bewilligungsgebühr	53
V. Die Regelung der Spielfilmeinfuhr durch Kontingente	54
1. Allgemeines	54
2. Der Begriff des Kontingentes	54
3. Grundsätze der Kontingentierung	55
4. Ziele der Kontingentierung	56
5. Arten der Kontingente	56
6. Die Voraussetzungen zur Erteilung eines Kontingentes	57
a) Verhinderung von Monopolen	57
b) Gewährleistung eines kulturell und wirtschaftlich gesunden, vom Ausland unabhängigen Verleihbetriebes	57
c) Die in Leitbild K spezifizierten Voraussetzungen	58
d) Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes	59
7. Die Erhöhung eines Kontingentes	60
8. Die Herabsetzung eines Kontingentes	62
9. Der Entzug eines Kontingentes	63
a) Allgemeines	63
b) Die Entzugsgründe	64
c) Das Leitbild B	65
10. Die Unübertragbarkeit des Kontingentes	66
VI. Zuständigkeit und Verfahren	66
1. Zuständigkeit	66
2. Verfahren	67
<u>3. Teil: Aspekte der schweizerischen Filmwirtschaft</u>	68
<u>§ 7 Grundaspekte der Gesamtfilmwirtschaft</u>	68
<u>§ 8 Die Produktionsverhältnisse</u>	72
A. Die Förderung des Schweizer Films	73
I. Die Bundesbeiträge	74
II. Die Förderung durch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)	79
B. Weitere Aspekte	81
I. Die Solothurner Filmtage	81
II. Produktionskosten und Auslandabhängigkeit	82

<u>§ 9 Das Verleihgewerbe</u>	84
A. Vorbemerkung	84
B. Verbandsgründung und historisch-wirtschaftliche Entwicklung des Verleihgewerbes	85
I. Verbandsgründung	85
II. Historisch-wirtschaftliche Entwicklung des Verleihgewerbes	85
C. Die wirtschaftliche Lage des Verleihgewerbes	88
I. Allgemeine Bemerkungen	88
II. Branchenstruktur	89
1. Anzahlmässige Entwicklung des Verleihgewerbes seit 1939	89
2. Abhängige, unabhängige und nichtkommerzielle Verleiher	91
a) Abhängige Verleiher	91
b) Unabhängige Verleiher	93
c) Nichtkommerzielle Verleiher	96
III. Umsätze	97
IV. Konkurrenzlage	98
D. Die fiskalischen und parafiskalischen Belastungen des Verleihgewerbes	99
<u>§ 10 Das Kinogewerbe</u>	100
A. Die Verbände	100
B. Die wirtschaftliche Lage des Kinogewerbes	101
I. Vorführbetriebe und Besucherzahlen	101
II. Angebotsvielfalt	103
III. Altersstruktur der Kinobesucher	104
IV. Rentabilität	106
C. Die wettbewerbspolitische Lage	107
I. Fiskalische und parafiskalische Belastungen	107
1. Kantonale Patentgebühren	107
2. Billettsteuern	108
II. Gesetzliche Restriktionen	108
1. Gesetzliche Nachteile gegenüber dem Fernsehen	108
2. Nachteile gegenüber den neuen Medien	109
<u>§ 11 Die Interessenverträge zwischen Verleih- und Kinobranche</u>	109
A. Die Entstehung der Interessenverträge	110
B. Zweck und Inhalt des Interessenvertrages	114
C. Vor- und Nachteile des Interessenvertrages	118

I. Vorteile	118
II. Nachteile	119
D. Revision des Interessenvertrages	122

4. Teil: Dynamik der Kontingentierung und Wirksamkeit der filmrechtlichen Bestimmungen

123

§ 12 Dynamik der Kontingentierung

123

A. Vorbemerkung	123
B. Die Handhabung der Kontingentierung	124
C. Die Ausnützung der ordentlichen Kontingente	128
D. Das Spielfilmangebot in der Schweiz	133
I. Zur Vielfalt des Angebotes an Spielfilmen im Normalformat	133
II. Aktualität und kulturelle Qualität des Filmangebotes	148

§ 13 Die Wirksamkeit der filmrechtlichen Bestimmungen auf dem Gebiet des Verleihs

151

A. Uebersicht	151
B. Die Unabhängigkeit des Verleihgewerbes gegenüber dem Ausland	153
I. Faktische Abhängigkeit der schweizerischen Verleiher von der ausländischen Produktion	153
II. Die internationale Filmmarktstruktur	154
III. Der Begriff der Unabhängigkeit	154
C. Die pluralistische, von Monopolen freie Verleihstruktur	156
D. Kulturell und wirtschaftlich gesunde Verleihbetriebe	158
I. Die kulturelle Gesundheit der Verleihbetriebe	158
II. Die wirtschaftliche Gesundheit der Verleihbetriebe	159
E. Das vielfältige aktuelle Angebot mit kultureller Qualität	159
I. Die Vielfalt des Angebotes	159
II. Die Aktualität und kulturelle Qualität des Angebotes	160
F. Bilanz	161

5. Teil: Die Medienzukunft

162

§ 14 Die veränderte Mediensituation

162

A. Die neuen audiovisuellen Medien	163
I. Der Begriff der Medien	163

II. Die Audiovision	164
III. Die neuen Medien	164
B. Veränderungen in den Bereichen Produktion, Verbreitung und Vorführung/Rezeption	166
I. Produktion	166
II. Distribution und Diffusion	167
1. Satellitenrundfunk	168
2. Kabelverbreitung	168
3. Videokassette und Bildplatte	169
III. Vorführung und Rezeption	171
C. Folgen der veränderten Mediensituation	172
I. Hauptprobleme	172
1. Rechtliche Aspekte	173
2. Marktwirtschaftliche Aspekte	175
a) Gesamteuropäische Schwierigkeiten auf dem Gebiet des traditionellen Kinofilms	175
b) Zusätzliche Schwierigkeiten aufgrund der Medienentwicklung	177
3. Kulturelle Aspekte	179
II. Grundsätze	180
1. Rechtliche Aspekte	180
2. Marktwirtschaftliche Aspekte	181
3. Kulturelle Aspekte	182

§ 15 Schritte in die Medienzukunft 183

A. Das geltende Filmrecht im Lichte der neuen Medien	183
I. Produktion	183
II. Verleih und Filmeinfuhr	184
III. Kino	185
B. Revisionsbestrebungen	186
C. Revisionsforderungen	189

SCHLUSSBEMERKUNGEN 193

LITERATURVERZEICHNIS

- ACSR (Hrsg.): Actualité cinématographique suisse romande, Edition spéciale, Observations concernant la modification de la loi fédérale sur le cinéma, Lausanne 1983
- Bächlin, Peter: Der Film als Ware, Basel 1945 (Nachdruck, Frankfurt a/M. 1975)
- Ders.: Zur wirtschaftlichen Lage des schweizerischen Filmwesens, in: Schweizer Annalen, Nr. 4 und 5/1944, S. 224-229
- Bahr, H.: Alles über Video, Technik und Anwendung von Videorecordern und Bildplattenspielern, 2. Aufl., Hamburg 1981
- Bänninger, Alex/Itin, Peter u.a.: Beatenberg-Thesen, Zur Zukunft des Films in der Schweiz, Zürich 1984
- Bänninger, Alex: Strukturpolitik: Konzentration der Kräfte, in: Beatenberg-Thesen, Zur Zukunft des Films in der Schweiz, Zürich 1984, S. 41-61 (Bänninger, Strukturpolitik)
- Bär, Willi/Weber, Hans Jürgen (Hrsg.): Fischer Film Almanach 1980; Filme, Festivals, Tendenzen, Frankfurt a/M. 1980
- Bauer, Hektor/Bernhard Andreas u.a.: Kinofilm, Kinosituation auf dem Platz Zürich, Gruppendiplomarbeit an der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschule, Zürich 1983
- Beck, Hans Jürgen: Neue Kommunikationsmedien aus der Sicht der deutschen Postgewerkschaft, in: Reichardt (Hrsg.), Neue Medien - Alte Politik, München 1981, S. 47-53
- Berliner, Peter: Alles über Video, Zürich 1982
- Birchmeier, Wilhelm: Kommentar zum Eidgenössischen Filmgesetz, Zürich 1964
- Brady, Robert A.: The Problems of Monopoly, in: The Annals Am.Acad.Pol.Soc.Sci., Bd. 252, Philadelphia 1947, S. 125-136

- Breuel, Birgit: Neue Träger für neue Medien, Für eine Begrenzung des Netzmonopols der Deutschen Bundespost, in: Reichardt (Hrsg.), Neue Medien - Alte Politik, München 1981, S. 37-44
- Brugger, Gustav: Die neuen audio-visuellen Systeme, in: UFITA 40 (1970), S. 5-57
- Buache, Freddy: Le Cinéma Suisse, Lausanne 1974
- Ders.: 1963 - 1968 - 1978, Zur Lage des Schweizer Films - 15 Jahre nach dem Filmgesetz und zehn Jahre nach den ersten internationalen Erfolgen, in: Swiss Films 1978, S. 17-20
- Clason, W.E.: Elsevier's Dictionary of Television and Video Recording, Amsterdam 1975
- Clottu, Gaston u.a.: Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz, Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik (sog. "Clottu-Bericht"), Bern 1975
- Coissac, G.-Michel: Histoire du Cinématographe, Paris 1925
- Cuttat, Bea: Présence en Suisse, Cinéma off, in: CinéBilanz 1983, S. 14
- Dadek, Walter: Die Filmwirtschaft, Grundriss einer Theorie der Filmökonomik, Freiburg/Br. 1957
- Dreher, Burkhard: Filmförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Versuch einer Erfolgskontrolle der Subventionspolitik, in: Sonderheft 111 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1976
- Egloff, Willi/Rostan, Blaise: Handbuch des Radio- und Fernsehrechts, Bern 1983
- Eichenlaub, Hans M.: Die Tragik der Pionierrolle, Was leisten alternative Stellen für die Filmwirtschaft?, in: Cinéma Nr. 1/1978, S. 63-67
- EJPD (Hrsg.): Medien-Gesamtkonzeption, Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption, Bern 1982

- Filmkollektiv Zürich (Hrsg.): Cinéma mort ou vif? Filmtext (deutsche Uebersetzung), Zürich o.J. (Filmkollektiv)
- Fink, Manfred: Struktur, Bedeutung und aktuelle Probleme der Filmwirtschaft, insbesondere des Kinogewerbes, in: Allgemeine Kinematographen AG (Hrsg.), Film und Filmwirtschaft in der Schweiz, Zürich 1968, S. 77-95
- Frehner, Rolf: Der Vertrag zwischen Filmverleiher und Kinobesitzer nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1975
- Frikart, Max: Warum Filmkontingentierung?, in: Schweizer Film Suisse Nr. 78/1939, S. 3 f.
- Gessner, Alexander: Film und Wirtschaft, Diss. Köln 1928
- Giger, Bernhard/Jaeggi, Urs u.a.: Film in der Schweiz, München 1978
- Girschweiler, Gerhard: Video: moderne Sehschulung?, in: Zoom Nr. 5/1983, S. 2-4
- Graffenried, Dieter von: Schweizerische Branchenstrukturpolitik dargestellt am Beispiel der Filmwirtschaft, Schriftliche Arbeit an der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Bern 1977
- Guback, Thomas H.: Hollywood-Imperialismus in Europa, in: Filmkritik 12 (1968), S. 752-759
- Hoehn, Marcel: Dem Schweizerfilm ein förderliches Klima schaffen, in: Zoom Nr. 13/1983, S. 8-13
- Hürlimann, Peter: Cinémemo 1984, Filmadressbuch der Schweiz, Zollikon 1984
- Itin, Peter: Marketing und Film, in: Beatenberg-Thesen, Zur Zukunft des Films in der Schweiz, Zürich 1984, S. 94-131
- Jacobs, Lewis: The Rise of the American Film, A Critical History, New York 1939/1974
- Jaeggi, Bruno: Filmkultur und Filmbusiness, in: Cinéma Nr. 1/1978, S. 5-26

- Jaeggi, Urs: Medienpolitischer Exploit: Pay-TV steht vor der Tür, in: Zoom Nr. 9/1983, S. 32-34
- Ders.: Ungewisse Zukunft, in: Zoom Nr. 13/1985, S. 2-8
- Ders.: Editorial, in: Zoom Nr. 7/1981, S. 1
- Ders.: Solothurn 1984: über Krisen und Thesen, in: Zoom Nr. 4/1984, S. 2-8
- Kern, Theodor: Die gewerbesozialen Funktionen des filmwirtschaftlichen Interessenvertrages (Schutzvertrag), in: Schweizer Film Suisse Nr. 9/1944
- Kreile, Reinhold: Neue Medien - Neues Recht, in: Roegele/Lerch-Stumpf (Hrsg.), Neue Medien - Neues Recht, München 1981, S. 25-45
- Koch, Erwin: Eidgenössische Filmförderung, Diss. Freiburg 1980
- Kunstgewerbemuseum der Stadt Zürich (Hrsg.): Forschungsreise ins Paradies (Wegleitung 314 des Kunstgewerbemuseums der Stadt Zürich), Entwicklungslinien im neuen Schweizer Film, 1954 bis 1977, Zürich 1978
- Lachat, Pierre: Attraktiv oder nicht?, in: Cinéma Nr. 1/1975, S. 26-29
- Le Bon Film (Hrsg.): 50 Jahre Le Bon Film, Basel 1981
- Ledergerber, Norbert: Filmverleih in der Schweiz, in: Zoom Nr. 2/1977, S. 2-9; Zoom Nr. 3/1977, S. 6-11
- Loretan, Matthias: Von der Schwierigkeit, Wirklichkeit als Widerstand zu greifen, in: Zoom Nr. 4/1984, S. 9-12
- Manz, Friedrich: Videorecorder-Technik, Grundlagen, Schaltungstechnik und Service, Würzburg 1979
- Manz, Hanspeter: Zur Frühgeschichte des Kinogewerbes in der Schweiz, in: Allgemeine Kinematographen AG (Hrsg.), Film und Filmwirtschaft in der Schweiz, Zürich 1968, S. 29-76
- Mauerhofer, Hugo: Probleme einer schweizerischen Filmgesetzgebung, in: WuR 1957, S. 255-263

Maurer, Thomas: Eine Widerrede nach vorn, Bankrotte Filmförderung?, in: CinéBilanz 1983, S. 23-25

Ders.: Filmmanufaktur Schweiz, Kleine ökonomische Entwicklungsgeschichte, Zürich 1982 (Maurer, Filmmanufaktur)

Ders.: Filmfinanzierungsstrategien, in: Beatenberg-Thesen, Zur Zukunft des Films in der Schweiz, Zürich 1984, S. 62-83 (Maurer, Filmfinanzierungsstrategien)

Mc Innes, James: Alles über Video, Winterthur 1982

Möhr, Hans: Die Organisation im Filmverleih und Lichtspielgewerbe in der Schweiz und ihre monopolartige Stellung aufgrund der Interessenverträge von 1935, Diss. Zürich 1940

Müller, Beat: Auf dem Sonnendeck der "Titanic" (Interview von Franz Ulrich), in: Zoom Nr. 2/1985, S. 2-10

Ders.: Der Schweizer Film in der Schweiz, in: CinéBilanz 1983, S. 2

Netta, Franz: Bildplatte - Vielseitig und kostengünstig, in: Media Trend, Loseblattsammlung, Zürich 1982, Bildplatte, S. 5-8

Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried (Hrsg.): Das Fischer Lexikon, Bd. 9, Publizistik, Frankfurt 1971

Pfister, Thomas: Der Schweizer Film während des III. Reiches, Berlin 1982

Prokop, Dieter: Soziologie des Films, Neuwied und Berlin 1970

Rehbinder, Manfred: Internationale Bibliographie des Film- und Fernsehrechts, Bern 1979

Reichardt, Hartmut: Was eigentlich ist Kabelfernsehen? Technologie und Oekonomie als Medienpolitik, Frankfurt a/M. 1980

Sautter, Werner: Der Filmverleih in der Schweiz, in: Allgemeine Kinematographen AG (Hrsg.), Film und Filmwirtschaft in der Schweiz, Zürich 1968, S. 107-118

Schlumpf, Hans-Ulrich: Film in der Schweiz (Enquête zum Clottu-Bericht), Zürich 1972

Ders.: 1:0 in der ersten Runde, Prozess zwischen VSFG und SFV in erster Instanz entschieden, in: CinéBulletin Nr. 52/1980, S. 7 f.

Ders.: Vom alten Schnee, Zur Produktionssituation des Films in der Schweiz, in: Arbeitsgemeinschaft CINEMA (Hrsg.), Cinéma, Die eigenen Angelegenheiten, Basel und Frankfurt 1983, S. 161-175

Schmidbauer, Michael: Kabelfernsehen in der Bundesrepublik Deutschland, Die Interessen von Wirtschaft, Politik und Publikum, München 1982

Scholz, Rupert: Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz, Berlin 1976

Schürmann, Leo: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 1983

Schwanebeck, Axel: Kabelfernsehen - Aspekte seiner Entstehung und Entwicklung im internationalen Bereich, Frankfurt a/M. 1982

Segneri, Ettore: Analyse du fonctionnement du marché du film en fonction des perspectives que posent les nouvelles techniques (aspects techniques), in: Conseil de la Coopération Culturelle du Conseil de l'Europe (Hrsg.), Le marché du film en Europe face aux nouvelles technologies, Strasbourg 1985, S. 2-31

Seiler, Alexander J.: David und Goliath, Zur aktuellen Lage des Filmschaffens hier und anderswo, in: TAM Nr. 15/1984, S. 18-24

Sidler, Victor: Film und Gesellschaft, Mitschrift zur Vorlesung SS 1976 von Thomas Christen, Zürich 1977

Sieber, Hugo: Die Wirkungen einer Aufhebung der Filmeinfuhrkontingentierung und der Interessenverträge zwischen den filmwirtschaftlichen Verbänden und die daraus zu ziehenden Konsequenzen, Zürich 1958

SLV (Hrsg.): Präsentation der Schweizerischen Kinowirtschaft, Bern 1982

Straschek, Günter Peter: Handbuch wider das Kino, Frankfurt/M. 1975

- Streicher, Otto: Rentabilität (Kino-Vademecum, Bd. 1), hrsg. von einer Arbeitsgruppe des Wirtschaftsausschusses der eigenössischen Filmkommission, Bern 1977
- Troller, Alois/Troller, Patrick: Kurzlehrbuch des Immaterialgüterrechts, 2. Aufl., Basel 1981
- Tscharner, Raymond M. von: Filmgewerbe und Gewerbefreiheit, Diss. Zürich 1952
- Ueberparteiliches schweizerisches Aktionskomitee für den Filmartikel (Hrsg.): Der Filmartikel, Zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 6. Juli 1958, o.O. 1958 (Aktionskomitee FA)
- Ulrich, Franz: Zerstört Video die Filmkultur?, in: Zoom Nr. 5/1983, S. 10-14
- Ders.: Editorial, in: Zoom Nr. 16/1981, S. 1
- Ders.: Editorial, in: Zoom Nr. 2/1985, S. 1
- Ders.: Wird das Pferd am Schwanz aufgezümt? Zur geplanten Teilrevision des Filmgesetzes, in: Zoom Nr. 12/1983, S. 2-7
- Ders.: Macht und Ohnmacht der Bilder, in: Zoom Nr. 4/1985, S. 2-7
- Ders.: Editorial, in: Zoom Nr. 6/1984, S. 1
- Vielmuth, Ulrich: Fachwort-Lexikon: Film, Fernsehen, Video, Köln 1982
- Vogel, Botho: Die Rechtsbeziehungen zwischen Filmverleiher und Filmtheaterbesitzer im Rahmen der Bezugsbedingungen, Diss. München 1961
- VSFG (Hrsg.): Wieviel soll unserem Staat eine eigenständige schweizerische Filmproduktion als Beitrag zum Selbstverständnis seiner Bürger und als Exportgut wert sein? Eine offene Frage an unsere Parlamentarier, Zürich 1975
- Wehrlin, Marc: Analyse du fonctionnement du marché du film en fonction des perspectives que posent les nouvelles techniques (aspects juridiques et économiques), in: Conseil de la Coopération Culturelle du Conseil de l'Europe (Hrsg.), Le marché du film en Europe face aux nouvelles technologies, Strasbourg 1985, S. 33-52

- Weinwurm, Edwin H.: Der Filmverleih in Deutschland, Diss.
Berlin 1931
- Wider, Werner/Aeppli, Felix: Der Schweizer Film 1929-1964,
Die Schweiz als Ritual, 2 Bde., Zürich 1981
- Wipf, Rudolf: Die Stellung des Filmregisseurs im Urheber-
recht, Diss. Zürich 1966
- Witte, Eberhard: Ziele deutscher Medienpolitik, München 1982
- Zaugg, Hannes: Herkömmliche und Neue Medien im künftigen Infor-
mationsmarkt, in: Media Trend, Loseblattsammlung,
Zürich 1982, Einleitung, S. 1-10
- Zielinski, Siegfried: Weichware Video, Zum Markt mit bespiel-
ten Video-Kassetten, in: Zoom Nr. 5/1983, S. 5-10
- Zölch, Franz A.: Die neuen Medien - eine Herausforderung
auch für den Schweizer Film?, in: Beatenberg-
Thesen, Zur Zukunft des Films in der Schweiz,
Zürich 1984, S. 115-131

QUELLENVERZEICHNIS

- Abschluss des
Kontingentsjahres: Abschlüsse der Kontingentsjahre 1976 bis 1978 und 1980 bis 1982 (ordentliche Kontingente im 35-mm-Format), Archiv der Sektion Film im Bundesamt für Kultpflege (Reg. Nr. 523.2)
- Bänninger,
Filmpolitik: Gastvorlesung von Alex Bänninger am Publizistischen Seminar der Universität Zürich vom 16. Juli 1981
- Bänninger,
Dokumentation: Beilage zur Gastvorlesung vom 16. Juli 1981
- Bänninger, Neue
Medien: Referat von Alex Bänninger anlässlich der Generalversammlung des SFV vom 12. November 1981 in Bern
- Botschaft 1: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer vom 13. Juli 1937 (BBl. 1937 II 474 ff.)
- Botschaft 2: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27^{ter} betreffend das Filmwesen vom 24. Februar 1956 (BBl. 1956 I 457 ff.)
- Botschaft 3: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Filmwesen (Filmgesetz) vom 28. November 1961 (BBl. 1961 II 1029 ff.)
- Convention: Convention inter-associations entre ACSR/ASDF, texte révisé le 13 mai 1964 de la convention du 15 janvier 1948
- Einfuhrstatistik: Statistiken 1972 bis 1984 über Filmförderung und Filmeinfuhr, hrsg. von der Sektion Film, Bundesamt für Kultpflege, Bern

- Erfolgsstatistik I: Filmstatistik 1983, die 122 erfolgreichsten Filme vom 1.1. 1976 bis 31.12. 1983 (nach Besucherzahlen), in: Kino-Film, Nr. 5/1984, S. 9 f.
- Erfolgsstatistik II: Filmstatistik 1983, die 258 erfolgreichsten Filme 1983 (nach Besucherzahlen), in: Kino-Film, Nr. 4/1984, S. 7-10
- FilmG: Bundesgesetz über das Filmwesen (Filmgesetz) vom 28. September 1962 (SR 443.1)
- Geschäftsbericht
SLV 1984: Geschäftsbericht des Vorstandes des SLV für das Jahr 1984 (inkl. Statistik), Bern 1985
- Gespräche:
- Gespräch Bänninger: Gespräch vom 7.2. 1984 mit Herrn A. Bänninger, bis Anfang 1984 Chef der Sektion Film des Bundesamtes für Kulturpflege, Bern
 - Gespräch Gloor: Gespräch vom 24.1. 1984 mit Herrn K. Gloor, Filmregisseur, Zürich
 - Gespräch Fink: Gespräch vom 2.2.1984 mit Herrn M. Fink, Fürsprecher und Vorstandspräsident des SLV, Bern
 - Gespräch von Gunten: Gespräch vom 14.5. 1985 mit Herrn von Gunten, bis 1983 zuständig für die Filmeinfuhr bei der Sektion Film des Bundesamtes für Kulturpflege, Bern
 - Gespräch Hellstern: Gespräch vom 22.1. 1985 mit Herrn M. Hellstern, Verleiher (Rialto), Zürich
 - Gespräch Hoch: Gespräch vom 6.2.1984 mit Herrn R. Hoch, Verleiher (Columbus), Zürich
 - Gespräch Moresi: Gespräch vom 13./14.5. 1985 mit Herrn Moresi, zuständig für die Filmeinfuhr bei der Sektion Film des Bundesamtes für Kulturpflege, Bern
 - Gespräch Schlumpf: Gespräch vom 30.1. 1984 mit Herrn H.-U. Schlumpf, Filmregisseur, Zürich
 - Gespräch Zeender: Gespräch vom 17.6. 1985 mit Herrn Ch. Zeender, Chef der Sektion Film des Bundesamtes für Kulturpflege, Bern

- Jahresbericht SF: Jahresberichte der Sektion Film von 1973 bis 1981, hrsg. von der Sektion Film, Bern
- Jahresbericht SFV: Jahresberichte des SFV von 1976 bis 1984, hrsg. vom SFV, Bern
- IV: Schweizerische Filmmarktordnung, Interessenvertrag vom 31. März 1939/2. Februar 1965 zwischen SLV/SFV, zu beziehen bei SLV oder SFV, Bern
- Kino-Film: Kino-Film mit Werbung heute, Fachzeitschrift für Filmwirtschaft, hrsg. vom SLV, Bern
- Leitbild B: Blind- und Blockbuchen im Filmgewerbe, Leitbild vom 11./12. August 1978, hrsg. von der Sektion Film, Bern
- Leitbild F 1985: Konzept der Politik der Filmförderung, Januar 1985, hrsg. von der Sektion Film, Bern
- Leitbild K: Konzept für die Erteilung, Erneuerung, Erhöhung und den Entzug von Spielfilmkontingenten, 8. August 1977, hrsg. von der Sektion Film, Bern
- Medienkritik: Schweizer Film in fremdem Sold, Ueber Finanzierung und Auslandabhängigkeit des einheimischen Filmschaffens, Diskussion am Schweizer Fernsehen DRS vom 23. Januar 1985
- Urteil HG: Nicht veröffentlichtes Urteil des Handelsgerichtes des Kt. Bern vom 6. Dezember 1979 in Sachen VSFG/SFV
- V (1): Verordnung (1) über das Filmwesen vom 28. Dezember 1962 (SR 443.11)
- VV II: Vollziehungsverordnung II zum Bundesgesetz über das Filmwesen (Einfuhr kinematographischer Filme und Spielfilmkontingentierung) vom 28. Dezember 1962 (SR 443.12)
- Verfügung I EDI: Verfügung des EDI vom 14. Dezember 1983 betreffend Kontingent 1984
- Verfügung II EDI: Verfügung des EDI vom 20. Dezember 1984 betreffend Kontingent 1985

ABKUERZUNGSVERZEICHNIS

ACSR	Association Cinématographique Suisse Romande
a.M.	anderer Meinung
Anm.	Anmerkung
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
AV	Audiovision
BB1.	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossen- schaft
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidge- nossenschaft
Convention	Convention inter-associations ACSR/ASDF
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FA	Filmartikel (Art. 27 ^{ter} BV)
FilmG	Bundesgesetz über das Filmwesen (Filmgesetz)
HD	High Definition (HDTV: High Definition Tele- vision)
HG	Handelsgericht
HGF	Handels- und Gewerbebefreiheit
IV	Schweizerische Filmmarktordnung, Interessenver- trag zwischen SLV/SFV
Kino-Film	Kino-Film mit Werbung heute (Zeitschrift)
NR	Nationalrat
o.J.	ohne Jahr
o.S.	ohne Seiten
Reg. Nr.	Register-Nummer

Sektion	
Film	Abteilung des Bundesamtes für Kulturpflege
SFV/ASDF	Schweizerischer Filmverleiher-Verband
SLV	Schweizerischer Lichtspieltheater-Verband
SR	Ständerat
SR (Index)	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TAM	Tages Anzeiger Magazin
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (Zeitschrift)
V (1)	Verordnung (1) über das Filmwesen
vgl. o. S.	vergleiche oben Seite
vgl. u. S.	vergleiche unten Seite
VSFG	Verband Schweizerischer Filmgestalter
VV II	Vollziehungsverordnung II zum Bundesgesetz über das Filmwesen
WuR	Wirtschaft und Recht (Zeitschrift)
Ziff.	Ziffer

EINLEITUNG

Der Anstoss für die vorliegende Dissertation kommt von meinem Interesse und der Lust am guten Film ganz allgemein und dem Schweizer Film im besonderen, einem Film, der allein oder in Begleitung den Besuch im Kino wert ist, weil er betroffen macht, anregt oder ganz einfach entspannt. Die jährlich wachsende Enttäuschung schon beim Konsultieren des Kinoprogramms oder nach dem Kinobesuch führte zu der Frage nach den Hintergründen des Spielfilmangebotes in der Schweiz und damit zu Filmeinfuhr- und Filmverleihfragen.

Sehr bald einmal wurde klar, dass für das Verständnis und die Darstellung der Angebotsverhältnisse Kenntnisse der filmwirtschaftlichen Grundlagen im internationalen Rahmen unerlässlich sind. Daher kommen im ersten Teil der Arbeit wirtschaftlich-historische Aspekte des Films zur Sprache.

In einem zweiten Teil werden die filmrechtlichen Bestimmungen, insbesondere jene bezüglich Filmverleih und Filmeinfuhr näher dargelegt. Ausgangspunkt dabei ist ein historischer Bezug, ohne den die gegenwärtigen filmrechtlichen Bestimmungen kaum richtig zu verstehen sind.

In den Teilen drei bis fünf kommen die Hintergründe zur Sprache, vor denen die gegenwärtige Revision des Filmgesetzes erfolgt. Diese Hintergründe sind einerseits wirtschaftlich-kultureller Art (Teil 3), andererseits spiegeln sie Erfahrungen mit der Spielfilmkontingentierung (Teil 4) und einer veränderten Medienlandschaft (Teil 5).

Es sollen also so umfassend wie möglich der Ist-Zustand der Filmangebotsverhältnisse in der Schweiz und die dahinterstehenden rechtlichen Bestimmungen behandelt werden. Dabei steht die Erläuterung der gegenwärtigen filmwirtschaft-

lichen und filmkulturellen Verhältnisse und deren Zusammenhänge im Vordergrund. Weniger berücksichtigt werden rechtstheoretische Belange wie beispielsweise der Begriff des Films sowie urheberrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit den neuen Medien. Gerade die im letzten Teil dieser Untersuchung ansatzweise beschriebene Medienzukunft ruft aber nach einer neuen rechtlichen Standortbestimmung, wozu die Definition des audiovisuellen Werkes sowie der urheberrechtliche Schutz desselben wesentlich gehört. Die Diskussion um die neuen Medien wäre aber wieder ein umfassendes Thema für sich. Daher konzentrieren sich die Ausführungen auf bisherige Probleme der Filmwirtschaft.

1. Teil: Grundzüge der Filmwirtschaft

§ 1: Die drei Hauptbereiche der Filmwirtschaft

Die Filmwirtschaft umfasst das ganze Wirtschaftsgebiet, das sich mit dem Film beschäftigt.¹ Unter Film als Sammelbegriff ist die Gesamtheit der Produkte der kinematographischen Industrie und Kunst, also alle Bildfolgen zu verstehen, die mit einer Kamera aufgenommen und mit Hilfe eines Projektors, eines Fernseh- oder sonstigen technischen Mitteilungsapparates wiedergegeben werden können.² Produktion, Verleih und Kinogewerbe bilden die drei Hauptsparten der Filmwirtschaft. Dabei entspricht der Verleih dem Grosshandel, das Kinogewerbe dem Detailhandel der übrigen Wirtschaft.³ Als Filmhilfsgewerbe können alle gewerblichen Hilfstätigkeiten der erwähnten Hauptbereiche bezeichnet werden. Darunter fallen namentlich Atelier- und Kopieranstaltsbetriebe.⁴

A. Die Produktion

Im engsten, eigentlichen Sinne des Begriffes umfasst die Produktion die planenden und organisatorischen Tätigkeiten der Filmherstellung, während die technische Ausführung des Filmprojektes, also die Montage und Anfertigung von Kopien, zum Filmhilfsgewerbe gehören.⁵

1 Tschärner, S. 39.

2 Wipf, S. 5.

3 Dadek, S. 1.

4 Tschärner, S. 39, 50.

5 Dadek, S. 1.

Ausgehend von der Produktion im weiteren Sinne lässt sich der Produktionsprozess in zwei Stufen unterteilen:

Die erste Stufe besteht in der Herstellung des belichteten Films. Diese erste Stufe umfasst neben der Beschaffung der notwendigen Finanzen die geistige Vorbereitung des Films (Skript, Drehbuch, Drehplan etc.) sowie die organisatorische und technische Vorbereitung des Aufnahmeprozesses (Bauten, Kostüme, Requisiten etc.). Schliesslich ist dazu der eigentliche Aufnahmeprozess zu rechnen.

Zur zweiten Stufe gehört die Herstellung des Filmnegativs und der vorführreifen Kopie, des Filmpositivs.¹

Soweit der Produzent nicht weisungsgebunden handelt, wählt er den Filmstoff, engagiert die künstlerischen und technischen Mitarbeiter, sichert die Finanzierung und überwacht die Herstellung des Films.²

B. Der Verleih

Zwischen Abschluss von Produktion und Vorführung des Films in den Kinos liegt eine erhebliche Zeitspanne, in der dem Verleih eine Reihe von Aufgaben zukommt.³

In der Anfangszeit des Films, vorwiegend während der Zeit des ambulanten Kinogewerbes (Wanderkino, ab 1896), wickelten sich die Geschäfte direkt zwischen Produzenten und Filmvorführern ab. Das Kinotheater beschaffte sich seine Filme direkt vom Produzenten. Der Kinobesitzer erwarb die Filmkopie zu Eigentum und somit zur beliebigen Verwendung.⁴

1 Bächlin, S. 87 f.

2 Vogel, S. 9; Koch, S. 55 f.

3 Dadek, S. 8.

4 Bächlin, S. 19 - 21; Dadek, S. 8.

Als Folge der technischen Entwicklung konnte ein Film einem immer breiteren Publikum gezeigt werden. Dies brachte die Notwendigkeit mit sich, die Programme rascher zu wechseln, was wiederum zur Verkürzung der Amortisationsdauer der zu Festpreisen gehandelten Filmkopien führte.¹

Zwar versuchten sich die Kinobesitzer zu helfen, indem sie die Kopien untereinander austauschten. Mit der Zeit genügte diese Massnahme jedoch nicht mehr. Es entstand der Wunsch nach einer veränderten Form des Filmhandels, und so entwickelte sich anfangs des 20. Jahrhunderts ein eigener Gewerbezweig, der Filmverleih.²

Die Aufgabe des Verleihs bestand zunächst in einer Abwälzung des Risikos beim Filmkauf und in einer Verbilligung der Kinobetriebe, die nun an der Filmkopie nur noch das Vorführungsrecht für eine bestimmte Spieldauer, nicht mehr das Eigentum zu erwerben hatten. Der bisherige Warenhandel wurde abgelöst durch den Handel mit Aufführungsrechten.³

Neben dem Verleih entstand als spezielle Form des Filmhandels der Filmvertrieb. Diesem fiel die Aufgabe zu, aus der grossen Zahl von Verleihfirmen die leistungsfähigsten und geeignetsten herauszufinden und ihnen die Filmerzeugnisse im Auftrag des Produzenten zu vermieten. Die Grenze zwischen Vertrieb und Verleih verwischte sich später aber wieder.⁴

Der Verleih erhielt eine zentrale Stellung im Filmgewerbe und hat diese bis heute beibehalten. Aus der Stellung zwischen Produktion und Kinogewerbe ergibt sich die Bedeu-

1 Dadek, S. 9.

2 Dadek, S. 9; Möhr, S. 8.

3 Möhr, S. 8; Dadek, S. 9; Bächlin, S. 24-26.

4 Dadek, S. 9; Möhr, S. 9.

tung des Verleihgeschäftes. Der Verleiher kennt durch seine Geschäftsbeziehungen mit den Lichtspieltheatern deren Verhältnisse und hat somit einen Ueberblick über die Absatzmöglichkeiten der einzelnen Filme. Durch seinen engen Kontakt mit den Produzenten dienen diese Kenntnisse häufig wiederum als Richtlinien bei der Filmherstellung.¹ Auch in rechtlicher Hinsicht steht der Verleiher im Mittelpunkt der Organisation des Filmwesens. Ueblicherweise schliessen Verleiher und Produzent einen Lizenzvertrag, auch Monopolvertrag genannt, ab. Der Verleiher erwirbt so ein Verbreitungs- und Vorführrecht für den betreffenden Film. Das Monopol gibt dem Verleiher das alleinige Recht, einen Film für eine beschränkte Zeit in einem beschränkten Gebiet zu verbreiten und vorzuführen. Nach Ablauf dieser Zeit fallen die urheberrechtlichen Befugnisse wieder an den Produzenten zurück.² Die rechtliche Anerkennung des Films als eigenständiges Immaterialgut erfolgte erst anfangs dieses Jahrhunderts, als die Filmproduktion zur Herstellung abendfüllender Spielfilme überging.³

Das Verhältnis Verleih - Produktion wird durch die Finanzierungsfunktion des Verleihs geprägt. Der grosse Kapitalaufwand bei der Filmproduktion verlangt eine schnelle Amortisation, um die Zinskosten möglichst gering zu halten. Durch Uebernahme von noch nicht fertiggestellten Filmen (Blindbuchen) oder von erst gerade beendeten Filmen verhilft

1 Tscharner, S. 46; Möhr, S. 9 f.; Vogel, S.9.

2 Dadek, S. 10; Bächlin, S. 125; Möhr, S. 15-19; Tscharner, S. 47.

3 Rehbinder, S. 8 f.; Näheres für einen Ueberblick bezüglich urheberrechtlichen Aspekten: Troller, S. 29 f., 73-84, 128, 137-141, 144 f.

der Verleih der Produktion zu einer optimalen Umsetzung des Kapitals. Diese finanziellen Leistungen erfolgen meist in Form von Garantien oder Krediten und tragen zur Senkung des Produktionsrisikos bei.¹ Ueblicherweise werden die finanziellen Leistungen des Verleihers an den Lizenzgeber (Produzent oder Vertriebsfirma) in einem Garantievertrag festgelegt. Seltener ist die Form des Festpreisvertrages.

Beim Garantievertrag garantiert der Verleiher dem Lizenzgeber eine bestimmte Summe, die meist vor Lieferung des Filmes fällig wird. Spielt der Film mehr als die geleistete Garantiesumme ein, geht nach Abzug der Verleihunkosten der festgelegte Prozentsatz der Verleiheinnahmen zusätzlich an den Lizenzgeber. Spielt der Film jedoch weniger ein, trägt der Verleiher den Verlust allein.

Etwas anders sieht es beim Festpreisvertrag aus. Hier bezahlt der Verleiher statt der Beteiligung einen fixen Preis für die Filmauswertungsrechte. Spielt der Film mehr als die vereinbarte Summe ein, bleibt der Ueberschuss zu 100 % beim Verleiher. Einen allfälligen Verlust trägt der Verleiher wiederum allein.² Diese Arten der Vertragsgestaltung gelten vor allem für die unabhängigen Verleiher.³

Die Bedingungen, unter welchen die Vorführung eines Films im Kino stattfinden kann, werden zwischen Verleiher und Kinobesitzer in einem Vorführvertrag geregelt.⁴ Der Verleiher verschafft dem Kinobesitzer aufgrund seiner eigenen Vorführ-

1 Von Graffenried, S. 12.

2 Sautter, S. 109; Bauer/Bernhard, S. 17, 78, 80.

3 Näheres zur Unterscheidung zwischen unabhängigen und abhängigen Verleihern, vgl. u.S. 91-96.

4 Bächlin, S. 125; Näheres zur rechtlichen Beurteilung dieses Vertrages: Möhr, S. 17, insb. Anm. 1 und Tschärner, S. 48, insb. Anm. 41.

befugnis ein Vorführungsrecht an der dem Kinobesitzer überlassenen Filmkopie. Neben diesem Recht wird dem Kinobesitzer häufig auch noch ein Ausschliesslichkeitsrecht in Form eines Ur-, Erstaufführungs- oder Vorspielrechts eingeräumt.¹ Für das Vorführrecht und die Ueberlassung der Kopie bezahlt der Kinobesitzer eine Leihmiete, die entweder in einem je nach Spieldauer vereinbarten Fixbetrag oder einem festen oder gestaffelten prozentualen Anteil an den Billetteinnahmen besteht. Bei prozentualer Berechnung der Leihmiete wird meist eine Garantiesumme vereinbart.²

Eine der Hauptschwierigkeiten des Verleihs liegt in der möglichst lückenlosen Organisation der Spieltermine der einzelnen Filme und der Laufzeiten ihrer Kopien in den Kinos. Für den Verleiher ist es von Bedeutung, in den günstigsten Anlaufmonaten einen möglichst breiten Absatz mit der geringsten Anzahl von Kopien zu erreichen. Des weiteren liegt die Werbung für einen anlaufenden Film und damit der wohl wichtigste Teil der Absatzpolitik weitgehend in der Hand des Verleihers.³

C. Der Kinobetrieb

Noch in der Blütezeit des Wanderkinos wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts (zunächst in den grösseren Städten) die ersten ortsfesten Kinos errichtet. Als sich zeigte, dass solche Betriebe im allgemeinen gute finanzielle Ergebnisse brachten, wurden in rascher Folge zahlreiche weitere Kinos eröffnet.⁴

1 Möhr, S. 17 f.; Tschärner, S. 48.

2 Möhr, S. 18.

3 Dadek, S. 10 f.

4 Dadek, S. 13; Bächlin, S. 23.

Die Betriebe des Kinogewerbes können in Erstaufführungs- und Nachaufführungskinos, sogenannte Nachspieler, eingeteilt werden. Erstaufführungstheater liegen meist an zentraler Lage. Häufig ist für den Erfolg eines Films dessen Einführung auf dem Markt, die das Urteil des Publikums und damit die Absatzchancen des Films vorbestimmt, von zentraler Bedeutung. Dazu gehört neben der Plazierung des Films in einem Erstaufführungstheater eine psychologisch gesteuerte Werbung.¹

Man kann die Kinos als Inkassobetriebe des Filmgewerbes bezeichnen. Aus den Billetteinnahmen fliessen die Gelder zurück an den Verleiher und von diesem an den Lizenzgeber.² Von einer durchschnittlichen Leihmiete von 30 - 35 % der Nettobilletteinnahmen verbleiben durchschnittlich 30 - 50 % beim Verleiher, 50 - 70 % gehen an den Lizenzgeber zurück.³ Das heisst, dass nur gerade etwa ein Fünftel des Gesamtertrages eines Films in die Produktion zurückfliesst, während der Rest von Vertriebs- und Absatzkosten oder allfälligen

1 Dadek, S. 14 f.

2 Möhr, S. 10.

3 Gessner, S. 94; Bächlin, S. 126 f.; Bächlin hält fest, dass diese Durchschnittsziffern nur ein ungenaues Bild vermitteln können, da die Ansätze vielgestaltig sind und von Land zu Land variieren können. Gemäss Jahresbericht SFV 1983 stehen für die schweizerischen Leihmieten folgende Varianten zur Verfügung:

- Fixpreise
- Feste Prozente (Maximum 50 %) für eine Spieldauer von wenigen Tagen
- (Wohl als Regelfall) eine Staffel von 30 - 60 % (Jahresbericht SFV 1983, S. 5 f.).

Gewinnen absorbiert wird. Anders gesagt muss ein Film also etwa das Viereinhalbfache seiner Herstellungskosten einbringen, damit die zurückfliessenden Lizenzgebühren die Herstellungskosten gerade decken.¹

Die zum Teil drückenden Abhängigkeiten der Sparten des Filmgewerbes voneinander zeigen sich auch beim Kinogewerbe. Der Kinobesitzer ist beispielsweise nicht einfach frei in der Wahl des Spieltermins eines Films, der Spielfolge von mehreren Filmen oder deren Vorführungsdauer, ja nicht einmal in der Wahl des Filmes selbst. Vor allem die grossen Konzernfirmen verleihen ihre Filme nicht einzeln, sondern blockweise und dazu häufig noch ohne Vorvisionierungsmöglichkeiten.²

§ 2: Die Hauptentwicklungszüge der Filmwirtschaft

Die Hauptentwicklungszüge des Filmwesens innerhalb des westlichen Wirtschaftssystems³ lassen sich am klarsten anhand der amerikanischen Entwicklung des Films aufzeigen. Wenn auch Einzelzüge spezifisch amerikanischen Charakters sind und nicht ohne weiteres auch für andere Länder als typisch bezeichnet werden können, so lässt sich doch feststellen, dass die Hauptlinien des ökonomischen Aufbaus und der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung in den USA am rein-

1 Dadek, S. 75 f.

2 Bächlin, S. 128 f.; diese Art des Filmhandels existiert auch zwischen Produzenten und unabhängigen Verleihern. Zum Blind- und Blockbuchen, vgl. u.S. 27-29.

3 Näheres zum Filmwesen sozialistischer Staaten: Straschek, S. 377-479.

sten und konsequentesten zum Ausdruck kommen. Ausserdem sind die Vereinigten Staaten das Land, dessen Filmwirtschaft am weitesten fortgeschritten ist und weltweiten Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten des Films ausübt.¹ Es sollen daher im folgenden vorerst die grossen Entwicklungslinien der amerikanischen Filmwirtschaft aufgezeigt werden und dann einige Punkte in der europäischen Entwicklung erläutert werden.

A. Die (amerikanische) Filmwirtschaft

I. Die Gründerjahre

Die Anfangszeit des Films, Ende des 19. Jahrhunderts, war geprägt durch eine Situation der freien Konkurrenz in und zwischen allen drei Hauptsparten der Filmwirtschaft. Sichere Gewinne und tiefe Produktionskosten führten zur Gründung vieler kleinerer und mittelgrosser Filmunternehmen.²

Die Betriebe waren in der Lage, sich selbst zu finanzieren. Eine solche Unabhängigkeit wiederum erlaubte es den Anbietern, für begrenzte Konsumentengruppen zu produzieren, was wiederum Experimente und eine Vielfalt von Filmgenres zuliess.³

II. Konkurrenz und Produktionskosten

Nach 1910 ist erstmals das Aufkommen von intensiver Konkurrenz und ein Anwachsen der Produktionskosten zu verzeichnen. Dies löste einen Prozess horizontaler (z.B. Kino-Kino) und vertikaler (z.B. Verleih-Kino) Konzentration

1 Bächlin, S. 76; Prokop, S. 18.

2 So die Behauptung von Henri Mercillon und Michael Conant, zitiert nach Prokop, S. 23; Prokop, S. 24.

3 Prokop, S. 24 f.

aus. Es entstanden eine Reihe von Grossfirmen wie z.B. Paramount, Fox, Warner.¹ Der Uebergang zum langen Spielfilm hatte umwälzende Folgen für alle drei filmwirtschaftlichen Sparten. Unter anderem führte er zu einer enormen Steigerung der Produktionskosten.² In der Produktion ging man dazu über, kostspielige Ausstattungsfilme mit propagandistisch aufgebauten, teuren Stars herzustellen. Die Grossfirmen beherrschten diesen Markt der Ausstattungsfilme (A-Filme im Gegensatz zu billigeren, schnell produzierten B-Filmen) und der Stars und konnten dominante Anteile am Absatzmarkt erwerben.³ Die Produktion solcher kapitalintensiver Filme hatte eine zunehmende Standardisierung der Filme nach bestimmten, marktgängigen Rezepten zur Folge.⁴ Der Einsatz von entwickelter Technik, von besonders teuren Kräften und Materialien und die ständige Vergrösserung der Ateliers waren Vorbedingungen für die Existenz einer Produktionsfirma. Mittels aufwendiger Werbekampagnen gelang es den Firmen, bereits den hohen Produktionskosten einen Attraktivitätswert zu verschaffen.⁵ Die Produktion aufwendiger Filme wurde ein Mittel im Konkurrenzkampf. War das Bedürfnis nach kostenintensiven Filmen einmal institutionalisiert, bedeutete dies den Ruin der finanzschwächeren Konkurrenz.⁶

1 Bächlin, S. 22, 28 f., 37; Prokop, S. 51.

2 Bächlin, S. 37.

3 Prokop, S. 52 f.

4 Prokop, S. 58 f.

5 Brady, in: The Annals, S. 132.

6 Prokop, S. 56.

III. Gewinnmaximierung und Besucherrückgang

Nach dem 1. Weltkrieg geriet die amerikanische Filmwirtschaft in die Abhängigkeit des Finanzkapitals (Banken, Grosskonzerne), da die flüssigen Mittel trotz hoher Gewinne für die laufende Produktion aufwendiger Prestigefilme sowie für weitere horizontale bzw. vertikale Zusammenschlüsse doch nicht ausreichten.¹ Im immer schärfer werdenden Konkurrenzkampf griffen die Kapitalgeber zu einer strengeren Kontrolle der Filmproduktion. Zur Verringerung des Absatzrisikos wurden Standardisierungen und Ausrichtung des Filminhalts auf die beim zahlungskräftigen Kinopublikum vermuteten Präferenzen durchgesetzt.² Entgegen den Erwartungen hatten die zunehmend standardisierten Filme ab 1927 zu einem Publikumschwund geführt.³ Erst die Einführung des Tonfilms Ende der zwanziger Jahre liess das Interesse des Publikums wieder ansteigen.

Durch die, als Folge des Tonfilms, erneute Kostensteigerung trieb die amerikanische Filmwirtschaft in den dreissiger Jahren in eine Oligopolsituation. Fünf Grosskonzerne und drei kleinere Unternehmen schlossen eine Reihe von Verträgen und Vereinbarungen ab, die zu einem faktischen Monopol auf allen drei Gebieten der Filmwirtschaft führte. Noch heute sind diese Unternehmen in einer Handelsorganisation, der Motion Picture Association 'of America (MPAA) zusammengeschlossen und kontrollieren die ganze Filmwirtschaft.⁴

Das Aufkommen des Tonfilms ist aber auch der Zeitpunkt, in dem die wirtschaftliche Macht den in der Filmindustrie tätigen Unternehmen endgültig aus den Händen glitt; dies als Folge einer weiteren filmwirtschaftlichen Krise. Die Macht konzentrierte sich immer stärker bei den Grossbanken und den

1 Bächlin, S. 41 f.; Prokop, S. 56.

2 Straschek, S. 41 f.; Prokop, S. 57; Bächlin, S. 43.

3 Bächlin, S. 43.

4 Prokop, S. 79, 82-84.

elektroindustriellen Betrieben. Durch den Besitz des Patentmonopols im Bereich der Tonaufnahme- und Vorführgeräte kontrollierten die elektroindustriellen Betriebe das gesamte Produktions- und Vorführwesen, während die Grossbanken die Tätigkeiten der Filmkonzerne bestimmten.¹ Aus dieser Abhängigkeit erklärt sich die praktisch konkurrenzfreie Binnensituation der amerikanischen Filmindustrie seit ca. Mitte der dreissiger Jahre.²

IV. Exportbestrebungen und Internationalisierung

Angesichts der hohen Produktionskosten sahen sich die Firmen gezwungen, ihre Amortisationsbasis auf internationaler Ebene zu erweitern.³ Im internationalen Konkurrenzkampf waren die Monopolfirmen durch ihren Standort zum vornherein begünstigt. Sie konnten einen grossen Teil der Filmherstellungskosten im eigenen Land einspielen und dadurch ihre Filme zu Dumpingpreisen auf den ausländischen Märkten lancieren.⁴ Hollywood überschwemmte u.a. den europäischen Markt mit einer Menge billiger Produktionen. Während des Zweiten Weltkrieges ging die Präsenz der amerikanischen Filmwirtschaft auf diesem Markt vorübergehend zurück.⁵ Die Amerikaner betrieben aber nicht nur einen aggressiven Warenexport, sondern auch einen starken Kapitalexport.⁶

1 Bächlin, S. 58, 152 f.

2 Prokop, S. 87; Straschek, S. 41.

3 Prokop, S. 88.

4 Bächlin, S. 44 f.

5 Dadek, S. 95 f., 215.

6 Straschek, S. 44-46; Prokop, S. 161-165.

Zweck dieser Exporte war, durch vertragliche Sicherung des Absatzmarktes eine Konkurrenz auf dem Produktionssektor auszuschalten und den internationalen Talentmarkt unter Kontrolle zu bekommen. So wurde beispielsweise bereits in den zwanziger Jahren der notleidenden deutschen Filmwirtschaft mit Krediten unter die Arme gegriffen. Als Gegenleistung musste jedoch dem amerikanischen Film im Verleih- und Kinosektor eine Vorzugsposition eingeräumt werden. Einzelne europäische Talentmärkte wurden richtiggehend leergekauft.¹

V. Fernsehen, grössere Mobilität und gesetzliche Schranken

Mit dem Aufkommen des Fernsehens und mit zunehmender Motorisierung setzte gegen Ende der vierziger Jahre ein erneuter massiver Kinobesucherrückgang ein.² Zugleich führte ein Prozess gegen die Grossen der Branche und die mit ihnen Assoziierten zu einem Urteil (Entflechtungsurteil), das der Absatzpolitik des Blind- und Blockbuchens sowie der Beherrschung des Marktes mittels Erstaufführungstheatern gesetzlich ein Ende bereitete.³ Diese Schwächung der Monopolstellung der Grosskonzerne brachte ein Wiederaufleben der Konkurrenz durch unabhängige Produzenten. Gleichzeitig importierten relativ unabhängige Verleiher zunehmend europäische Filme.⁴

Die Grosskonzerne reagierten auf die Bedrohung ihrer Marktposition mit technischen Neuerungen als Mittel gegen die weniger kapitalkräftigen unabhängigen Verleiher und Produ-

1 Prokop, S. 91; Bächlin, S. 46.

2 Prokop, S. 155.

3 Prokop, S. 155 f.

4 Prokop, S. 156; Näheres zur Relativität dieser Unabhängigkeit: Straschek S. 42 f.

zenten. Mit dieser Politik gelang es ihnen, als Alleinanbieter teurer Prestigefilme wieder den dominanten Marktanteil zu gewinnen. Ihre Produktionen konzentrierten sich erneut auf Unterhaltungsfilme mit hohen, propagandistisch verwertbaren Kosten, etablierten Stars und erfolgsversprechenden Drehbüchern. Wenige Erfolgsfilme glichen so den Verlust der Mehrzahl der restlichen Filme aus.¹ Den Grosskonzernen gelang es auch wieder zunehmend, sich gegenüber den unabhängigen Verleihern durchzusetzen, indem sie die Verleihrechte der zugkräftigen ausländischen Filme aufkauften und sich in den fünfziger Jahren an die Spitze der Importwelle setzten.²

VI. Staatliche Unterstützung und einige Konsequenzen einer profitorientierten Filmindustrie

Um sich auf den ausländischen Märkten gleiche Rechte zu sichern, gründeten die Konzerne 1946 die Motion Picture Export Association (MPEA), die von der amerikanischen Regierung aktiv unterstützt wurde/wird.³ Die angestrebte, weltweite, praktisch schrankenlose Bewegungsfreiheit für den amerikanischen Film konnte jedoch nur mittels Ausschaltung der internationalen Konkurrenz erreicht werden.

Das entscheidende Machtmittel besaßen/besitzen die Grossfirmen mit der Beherrschung des Imports. Durch die starke Position auf dem inneramerikanischen Verleihmarkt konnten sie ausländische Produktionsfirmen von ihren Aufträgen abhängig machen. Europäische Produzenten konnten praktisch nur noch via amerikanische Unternehmen auf den Weltmarkt gelangen. So liessen denn sowohl sie, wie auch die Regierungen ihrer Staaten bereitwillig amerikanische Investitionen in

1 Prokop, S. 156 f.

2 Prokop, S. 160.

3 Dadek, S. 215; Prokop, S. 161 f.

die Filmwirtschaft und in einzelne Filmprojekte zu.¹

Die in den fünfziger Jahren zum Teil vom Fernsehen und der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung auch in Europa hervorgerufene Krise der Filmwirtschaft ermöglichte ebenfalls das erneute Eindringen der Amerikaner in den europäischen Markt.²

Die geschilderten Verhältnisse führten noch verstärkt zu einer Veränderung der Entwicklungsmöglichkeiten des Films - der Filmkunst. Die Konzentration auf die Produktion von wenigen Prestigefilmen, bzw. vieler B- und Serienfilme, erfordert festgelegte, marktgängige Rezepte mit möglichst hohem Attraktivitätswert. Dies gewährleistet weltweite Verkäuflichkeit und lockt ein Publikum in die Kinos, das andernfalls nicht zu häufigem Kinobesuch neigt.³ Dafür geht den Kinos und damit der ganzen Filmwirtschaft bei ungenügendem alternativem Angebot jener Teil des Publikums verloren, den solche Filme auf die Dauer nicht zu befriedigen vermag. Die zahlreichen B-Filme orientieren sich am Show-Markt und bilden gleichzeitig den Hintergrund, der die Rezeption der A-Filme vorbereitet. Sozialkritisch engagierten Filmen sowie Experimentalfilmen wird dagegen die Chance geraubt, überhaupt auf dem Markt zu erscheinen.⁴

1 Guback, in: Filmkritik 12 (1968), S. 757.

2 Straschek, S. 44-46; Prokop, S. 163.

3 Prokop, S. 165 f.

4 Prokop, S. 167; Wider und Aeppli machen für die ganze folgeschwere Entwicklung primär den sogenannten "production code", eine anfänglich freiwillige Selbstzensur der Produzenten, verantwortlich (Wider/Aeppli, Bd. 1, S. 16).

B. Die Filmwirtschaft in Europa

Die vor allem durch die Patentmonopole auf dem Gebiet der Vorführapparaturen verursachte Beschränkung der Produktion auf einige wenige Firmen mag in der Anfangszeit der europäischen Filmwirtschaft einer der Hauptgründe für die geringe Konkurrenz unter den Investitionssuchenden gewesen sein.¹ Dies führte dazu, dass sich in einzelnen Ländern frühzeitig Produktionszentren herausbildeten, während andere Länder gar nie oder erst viel später eine konkurrenzfähige Produktion aufbauen konnten.²

I. Die französische Vormachtstellung

Bis zum Ersten Weltkrieg nahmen in Europa die französischen Produktionsfirmen eine Vormachtstellung ein.³ Mit zunehmenden Missständen im Verleihwesen gingen die Firmen Pathé und Gaumont dazu über, unter Ausschaltung des freien Filmhandels eigene Verleihnetze zu schaffen.⁴ Die Marktposition Frankreichs erschwerte oder verhinderte so weitgehend das Aufkommen anderer nationaler Filmproduktionen.⁵ Während des Ersten Weltkrieges brach die französische Vormachtstellung infolge Kapitalmangels und Verlustes eines Grossteils der Absatzmärkte zusammen.⁶ Auch der deutschen Filmwirtschaft fehlte das erforderliche Kapital, um die Chance, nun eine eigene, unabhängige Produktion aufzubauen,

1 Der Kampf um die Vorherrschaft brannte vor allem zwischen amerikanischer und deutscher Elektrowirtschaft (Bächlin, S. 65).

2 Bächlin, S. 22 f.

3 Bächlin, S. 29.

4 Coissac, S. 348.

5 Bächlin, S. 29.

6 Bächlin, S. 34.

nutzen zu können. Sie geriet vorerst in die Abhängigkeit eines dänischen Filmkonzerns.¹ Erst das zunehmende Interesse des Bankkapitals und staatliche Unterstützung halfen der deutschen Filmwirtschaft gegen Ende des Ersten Weltkrieges, eine selbständige Position zu erringen und ausländischer Konkurrenz wenigstens für eine gewisse Zeit wirksam entgegenzutreten.²

Frankreich hingegen verlor die Kontrolle über den eigenen Filmmarkt immer mehr. Der Rückgang der Eigenproduktion führte zu einer stets grösseren Abhängigkeit von ausländischen, insbesondere amerikanischen Produktionen. Die Amerikaner drangen mittels Krediten in den französischen Markt ein.³

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Entwicklung der Filmwirtschaft in Europa durch die wirtschaftlichen Folgen des Krieges stark beeinflusst. Zunehmende Konzentrationsformen (Zusammenschlüsse in den Sparten der Filmwirtschaft) zum Zwecke der Ausschaltung der inländischen sowie zur Abwehr ausländischer Konkurrenz zeichneten sich ab. Es gelang aber nicht, die amerikanische Konkurrenz in den Griff zu bekommen.⁴

II. Deutsche Bemühungen

Deutsche filmwirtschaftliche Bemühungen führten nach dem Ersten Weltkrieg zu einer kurzen positiven Filmkonjunktur. Danach geriet auch die deutsche Produktion infolge Kapitalmangels ins Stocken. Ausländisches Kapital wurde beansprucht, was wiederum den Amerikanern die Chance gab, mittels Krediten auch in Deutschland einen starken Einfluss

1 Bächlin, S. 35.

2 Bächlin, S. 36.

3 Jacobs, S. 287; Bächlin, S. 36.

4 Bächlin, S. 45.

auf die Filmwirtschaft auszuüben.¹ Ausserdem traten Banken und die Industrie zunehmend als Geldgeber in Erscheinung² und übten einen bestimmenden Einfluss auf die Filmwirtschaft aus. Mittlere und kleine Unternehmen konnten in Deutschland (wie in Europa ganz allgemein) nur produzieren, weil sie nicht im Besitz eigener Produktionsmittel wie Ateliers, Aufnahmeapparaturen etc. waren, sondern diese mieteten.³ Ende der zwanziger Jahre zeigen die beiden führenden Filmländer Deutschland und Amerika eine weitgehend ähnliche Struktur des filmwirtschaftlichen Aufbaus: Die finanzielle und wirtschaftliche Macht konzentriert sich in den Händen weniger Grossunternehmen, die eng mit dem Grosskapital verbunden sind und von diesem weitgehend beherrscht werden. Diese Grosskonzerne nehmen eine monopolartige Stellung ein, indem sie Produktionsmittel besitzen, die Hauptverleihadern beherrschen und ihnen die wichtigsten Kinos gehören.⁴

III. Tonfilm und Aufschwung

Mit der Einführung des Tonfilms kam es zu einer gewissen, vorübergehenden Stärkung der europäischen Produktion. Es stellte sich heraus, dass das Publikum der europäischen Länder jene Filme bevorzugte, deren Sprache ihnen vertraut war. Kleineren Ländern, so zum Beispiel der Schweiz, bot sich durch das Interesse am Tonfilm die

1 Bächlin, S. 45 f.

2 Weinwurm, S. 33.

3 Bächlin, S. 49 f.

4 Bächlin, S. 52 f.

Möglichkeit, eine eigene Filmproduktion aufzubauen.¹

Infolge nationalwirtschaftlicher Bestrebungen haben sich seither einzelne regionale Märkte gebildet, von denen diejenigen Deutschlands, Frankreichs, Englands, Italiens und Spaniens die wichtigsten sind.²

1 Bächlin, S. 65 f.; a.M. Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 27 f.; Aeppli ist der Ansicht, dass die Tonfilmproduktion die Chancen kleinerer Länder nicht erhöhte, sondern die damit verbundene Kostenexplosion die Vorherrschaft der grossen Filmländer auf dem internationalen Markt endgültig sicherte.

2 Dadek, S. 85.

IV. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg

In der BRD musste die Filmwirtschaft nach 1945 wieder bei Null anfangen.¹ Ganz allgemein zeichnet sich die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg durch eine amerikanische Filmschwemme auf den europäischen Märkten aus.

Aufgrund nationaler Devisenausfuhrbeschränkungen war es den amerikanischen Unternehmen nur zum Teil möglich, ihre Einnahmen in die USA zurückfliessen zu lassen. Dafür boten beispielsweise die Regierungen Frankreichs, Englands und Italiens den amerikanischen Firmen günstige Investitionsmöglichkeiten in die nationalen Filmindustrien an.² Heute werden viele westeuropäische Filme mit amerikanischem Geld finanziert, was die US-Hegemonie noch verstärkt.³ Ausserdem ermöglichte die erneute Krise der europäischen Filmwirtschaft, ausgelöst durch das Fernsehen, ein verändertes Freizeitverhalten der Kinobesucher und auch als Folge der beschriebenen ⁴ Filmwirtschaftspolitik, ein Eindringen der amerikanischen Grossfirmen mittels Aufkauf sowie Neugründungen von europäischen Produktions-, Verleih- und Kinobetrieben.⁵ Die Hegemonie der Amerikaner ist bis heute ungebrochen.

1 Dadek, S. 94 f.; Näheres bei: Noelle-Neumann/Schulz, S. 32 f.

2 Prokop, S. 163, 258, Anm. 27.

3 Jaeggi, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 12.

4 vgl. o.S. 16 f.

5 Prokop, S. 163, 168 f.; in Westeuropa blieb kein Land von der Beeinträchtigung des Kinobesuches durch das Fernsehen verschont.

§ 3: Weitere Aspekte der Filmwirtschaft

A. Der Filmmarkt, ein Mengenüberangebotsmarkt

Es ist im folgenden noch auf einige weitere wichtige Aspekte der Filmwirtschaft einzugehen. Der Filmmarkt kann in zwei Begriffe gefasst werden, jene des Mengenmarktes und des Mengenüberangebotsmarktes.

I. Der Mengenmarkt

Unter den geltenden Bedingungen der Filmwirtschaft kommt es beim Mengenmarkt darauf an, Massenabsatz zu erzielen. Da die Kinopreise relativ starr sind und auf einem verhältnismässig tiefen Niveau liegen, somit also durchschnittlich nur einen knappen Ertrag ermöglichen, sehen sich die Unternehmen zur Steigerung der Angebotsmengen gedrängt, um aus der Massenproduktion herauszuholen, was das Einzelobjekt nicht einbringt. Hinzu kommt der ökonomische Zwang der Konzernfirmen zu einer kontinuierlichen Produktion.¹

Den Zwang zum Mengenabsatz verstärkend, kommt im Filmgeschäft das Moment des Absatzrisikos dazu. Die meisten Filme spielen nicht einmal ihre Produktionskosten ein. Es bietet sich der Ausweg an, einen Ausgleich zwischen absatzmässig erfolgreichen und weniger erfolgreichen Filmen herbeizuführen. Dieser Ausgleich scheint umso gesicherter, je grösser die Anzahl der verfügbaren Objekte ist. Da nun aber alle Anbieter bestrebt sind, in diesem Sinne ihre Marktchancen zu

¹ Die Firmen hatten bei zunehmender Filmnachfrage ihre Produktionsanlagen stetig ausgebaut und konnten diese bei Stillstand oder Rückgang der Nachfrage nicht einfach redimensionieren.

verbessern, engt sich der Absatzspielraum jedes Filmes weiter ein, was wiederum den Druck auf die Gewinnmarge verstärkt. Es gilt daher, die Filme in dem eingeeengten Spielraum möglichst schnell umzuschlagen. Im Mengenmarkt ist also von Bedeutung, eine möglichst grosse Zahl von Filmen möglichst schnell und mit möglichst breitem Absatz umzusetzen.¹

II. Der Mengenüberangebotsmarkt

Dass das Angebot an Filmen die Aufnahmefähigkeit des Marktes übersteigt, also ein Ueberangebot vorliegt, ist eine Tatsache, die kaum zu bestreiten ist. Der eigentliche Grund dafür liegt in der stark übersetzten Filmbranche. Die Konkurrenz in diesem Wirtschaftszweig zwingt die Beteiligten, ihr Angebot ständig zu vergrössern und ihre Produkte immer schneller umzusetzen.² Eine Verbesserung der Lage der Filmwirtschaft wäre durch eine Anpassung des Angebots an die bestehenden Marktgrössen unter gleichzeitiger Anhebung der Filmqualität durchaus möglich und notwendig, im Sinne einer freiwilligen Anpassung aber auch utopisch.³

In diesem Zusammenhang gehört auch das seitens der Filmwirtschaft europäischer Länder häufig vorgebrachte Argument der zu kleinen Binnenmärkte, die eine Amortisation ihrer Produktionen nicht zulassen würden. Dieses Argument ist zwar richtig. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass die

1 Bächlin, S. 116; Dadek, S. 91 f.

2 Dadek, S. 99; es sei hervorgehoben, dass es sich beim erwähnten Ueberangebot um ein rein zahlenmässiges handelt. Ausgehend von künstlerischen oder erfolgsstatistischen Gesichtspunkten wäre ein starkes Unterangebot festzustellen (Bächlin, S. 117 f.).

3 Dadek, S. 122.

europäischen Märkte vor allem für das jährliche Ueberangebot an Filmen, das ihnen zugemutet wird, zu klein sind. Die Förderung der Filmausfuhr als Ausweg aus dieser Situation ist nur ein beschränkt taugliches Mittel, da das Ueberangebot ein weltweites ist, der Filmexport also grundsätzlich überall auf verstopfte Märkte stösst.¹

B. Staatliche Aussenhandelspolitik

Es gilt als legitimes Ziel der Filmwirtschaft, sich für die eigenen Filmprodukte eine Vorzugsstellung auf dem eigenen Binnenmarkt zu schaffen und sich gleichzeitig auf den ausländischen Märkten Absatzraum verfügbar zu machen.²

I. Einfuhrbeschränkungen

Deutschland war das erste Land, das nach dem Ersten Weltkrieg vor allem gegen die Filmschwemme aus den USA zum Mittel der Einfuhrkontingentierung griff.³

Ab Mitte der zwanziger Jahre versuchten nach und nach auch andere Staaten, sich durch solche Massnahmen vor dem Druck ausländischer Produkte zu schützen.⁴ Alle filmproduzierenden Länder Europas haben schon zum Schutzmittel der Einfuhrbeschränkung gegriffen, diese Massnahme aber zum Teil wieder fallengelassen.

1 Dadek, S. 101 f.

2 Dadek, S. 215.

3 Gessner, S. 246 f.; diese Massnahme wurde später wieder fallengelassen. Heute besteht in keinem der Nachbarländer der Schweiz eine Filmkontingentierung. Frankreich prüft gegenwärtig die Einführung eines Quotasystems zugunsten des Imports europäischer Produktionen (Gespräch Zeender).

4 So die Behauptung von Howard T. Lewis, zitiert nach Dadek, S. 216.

Zur Stärkung der eigenen Filmwirtschaft gingen die Staaten auch zur direkten Förderung derselben über, so dass es heute praktisch keine nichtsubventionierte Filmindustrie mehr gibt.¹

Sowohl Ein- wie Ausfuhrbestimmungen enthalten aber problematische Massnahmen. Einfuhrbeschränkungen können zwar geeignet sein, der eigenen Filmproduktion Absatzhilfe zu leisten. Sobald die Schranken aber zu rigoros sind, rufen sie gewöhnlich Gegenmassnahmen hervor, die die gewünschte Bewegungsfreiheit auf den Auslandmärkten beeinträchtigen. Das Gleiche gilt grundsätzlich mit umgekehrten Vorzeichen für die Exportpolitik.

Ganz allgemein sollen solche staatlichen Massnahmen nur dann zur Anwendung kommen, wenn es gilt, einen Nachteil der eigenen Filmindustrie auszugleichen, nicht aber, um sie vor einem möglicherweise heilsamen Zwang zur Leistungsverbesserung bzw. -anpassung zu bewahren.²

II. Die amerikanische Konkurrenz

Eines der grössten Probleme auf dem Gebiet der Ein- und Ausfuhrregulierung stellt die Konkurrenz des amerikanischen Films dar.

Die amerikanische Filmindustrie weist viele auf dem internationalen Markt vorteilhafte Attribute auf. Amerikanische Filme stehen im Durchschnitt auf einem hohen technischen Niveau. Dank der breiten inländischen Amortisationsbasis lässt sich der amerikanische Film (der Grossfirmen) im Ausland theoretisch zu konkurrenzlos niedrigen Preisen anbieten. Zollschränken auch noch mittlerer Grössen-

1 Dadek, S. 217.

2 Dadek, S. 218 - 220.

ordnung vermag er aufgrund seiner starken wirtschaftlichen Stellung beinahe problemlos zu überspringen. Zu stark diskriminierende andere Massnahmen kommen nicht ernsthaft in Betracht, da die amerikanische Aussenwirtschaftspolitik am längeren Hebel sitzt. Demgegenüber haben ausländische Produkte auf dem amerikanischen Markt u.a. wegen der prohibitiven Einstellung der dortigen Filmwirtschaft einen schweren Stand.¹ Andererseits könnte unter solchen Umständen volle internationale Handelsfreiheit für Filme zur Ausschaltung nichtamerikanischer Filmindustrien auf ihren eigenen Märkten führen.²

C. Das Blind- und Blockbuchen

I. Definition

1. Blindbuchen

Unter Blindbuchen ist das Bestellen eines oder mehrerer Filme zu verstehen, bei denen der Abnehmer keine Möglichkeit der Vorvisionierung hat.³

2. Blockbuchen

Mit Blockbuchen ist die gleichzeitige Bestellung mehrerer Filme beim gleichen Anbieter gemeint.⁴

Dabei bedeutet Blockbuchen im eigentlichen Sinne, dass der Abnehmer gleichzeitig mehrere Filme in bestimmter, seine freie Wahl einschränkender Zusammenstellung übernehmen muss.⁵

1 Vgl. o. S. 16.

2 Dadek, S. 215 ff., 221.

3 Frehner, S. 103.

4 Vogel, S. 47.

5 Frehner, S. 103.

II. Entstehung

Die sich ständig steigenden Kapitalbedürfnisse der Produktion machten schon früh ein Herbeiziehen von Verleih und Kinos zur Finanzierungsmithilfe notwendig. Vor oder während der Produktion wurden mit den Kinobesitzern Verträge über eine Reihe von Filmen abgeschlossen. Dabei wurden die Kinobesitzer zur Gewährung von Produktionskrediten verpflichtet. Dies hatte für die Kinos den Vorteil, sicher zu Filmen zu kommen, was bei dem anfänglich knappen Angebot von langen Spielfilmen von Bedeutung war. Der Produktion erleichterte oder ermöglichte in den Anfängen dieses System überhaupt erst die Filmherstellung unter gleichzeitiger Verringerung des Absatzrisikos.¹ Seitdem die Produktionsfinanzierung unter anderem mittels Kredithilfe der Verleiher und unter Rückversicherung derselben durch die Abnahmeverpflichtung der Kinobetriebe zur vorherrschenden Praxis geworden ist, erfolgen Verleihabschlüsse weitgehend vor der Fertigstellung eines Filmes.² Das Blind- und Blockbuchungssystem hat sich zu einem Hauptpfeiler des Filmhandels entwickelt.³

1 Bächlin, S. 39.

2 Bächlin, S. 146; Noelle-Neumann/Schulz, S. 34.

3 Bächlin, S. 146.

III. Konsequenzen

Durch die Blind- und Blockbuchungsmethode werden die wirtschaftlich schwachen Glieder der Filmwirtschaft am meisten in ihrer Selbständigkeit eingeschränkt. Insbesondere unabhängige Kinobesitzer können gezwungen werden, Filme en bloc zu beziehen, da sie sonst Gefahr laufen, die zugkräftigen Filme an die Konkurrenz zu verlieren. Ausserdem läuft ein Kinobesitzer Gefahr, mehr Filme buchen zu müssen, als er in einer gewissen Zeitspanne überhaupt vorführen kann.¹ Das Blind-, vor allem aber das Blockbuchen ermöglicht der Produktion und dem Verleih, Filme ohne Rücksicht auf Qualitätsunterschiede in Umlauf zu bringen, was sich wiederum im Programmangebot der Kinos und so letztlich in der Auswahlmöglichkeit der Kinobesucher negativ niederschlägt.² Gegen Bemühungen, dieses System zu durchbrechen, steht ein dem Mengenüberangebotsmarkt immanentes Prinzip: Was mit mehr oder weniger grossem finanziellen Aufwand produziert wurde, muss Zugang auf den Markt finden. Dadurch soll jedes Filmprodukt theoretisch die Chance einer Amortisation erhalten.³

1 Bächlin, S. 146 f.

2 Frehner, S. 104; Bächlin, S. 146 f.

3 Dadek, S. 105.

2. Teil: Die Rechtsgrundlagen des schweizerischen Filmwesens

§ 4: Hintergründe der eidgenössischen Filmgesetzgebung

Um die Zielsetzung der gegenwärtigen gesetzlichen Erlasse über das Filmwesen verstehen, sie beurteilen zu können, muss nach deren Ursprüngen gefragt werden. Gestützt auf drei wichtige Botschaften des Bundesrates¹ lassen sich drei Gruppen von Hauptproblemen, Grundsätzen, Massnahmen und Zielvorstellungen herauslesen, die schliesslich zur heutigen Regelung des schweizerischen Filmwesens führten. Die drei Botschaften umfassen eine Zeitspanne von 24 Jahren (1937-1961) und zeigen insbesondere in bezug auf die Massnahmen eine deutliche Entwicklung auf. Nicht immer gelingt eine saubere Zuordnung zu einer der drei Gruppen, da sich wirtschaftliche und kulturelle Aspekte des Films eben nicht durchwegs klar voneinander trennen lassen. Da später²

1 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer vom 13. Juli 1937 (BB1. 1937 II 474-516), fortan zitiert als Botschaft 1;

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Art. 27ter betreffend das Filmwesen vom 24. Februar 1956 (BB1. 1956 I 457-512), fortan zitiert als Botschaft 2;

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Filmwesen (Filmgesetz) vom 28. November 1961 (BB1. 1961 II 1029-1064), fortan zitiert als Botschaft 3.

2 Vgl. u.S. 68 ff.

noch ausführlich auf die wirtschaftlichen Aspekte der schweizerischen Filmwirtschaft eingegangen wird, kommen die wirtschaftlichen Hintergründe nur soweit zur Sprache, als sie für das Verständnis nötig sind.

A. Rechtliche Aspekte

I. Hauptprobleme

Die Hauptprobleme, die der Bundesrat im Zusammenhang mit seiner Rechtsvorstellung bezüglich Regelung des Filmwesens sah, sind im wesentlichen Kompetenzprobleme zwischen Bund und Kantonen sowie eine Scheu vor Verletzung anderer verfassungsmässiger Grundsätze.

Bereits in den zwanziger Jahren wurde erstmals der Ruf nach Einführung einer Bedürfnisklausel für Kinos erhoben, da gewisse Kreise mit der Zunahme von Kinobetrieben und der damit verbundenen Konkurrenz eine Verschlechterung der Programmqualität befürchteten. Der Bundesrat war der Meinung, der Gegensatz zwischen ideellen Interessen filmkultureller Kreise und jener wirtschaftlicher Kreise lasse sich nicht mit einer Bedürfnisklausel lösen. Diese sei ein ungeeignetes Mittel im Kampf gegen den schlechten Film. Wenn eine solche Klausel zugunsten der Kinos eingeführt werden solle, so nur in Verbindung mit Förderungsmassnahmen für die Hebung der Qualität in den Kinos. Vorgeschlagen wurde eine koordinierte Vorzensur durch die Kantone, in die Tat umgesetzt praktisch gar nichts. Es sollte die weitere Entwicklung des Filmwesens abgewartet werden.¹ Bis 1983 enthielt sich der Bund jeglicher gesetzlicher Regelung. Der Ruf insbesondere des Kinogewerbes Mitte der dreissiger Jahre nach Schutzmassnahmen für ihr Gewerbe verhallte zunächst erneut ungehört.

1 Botschaft 1, BBl. 1937 II 474 f.

Dies aus den folgenden Gründen: Erstens war man der Ansicht, der Film als Ausdrucks- und Verbreitungsmittel von Meinungen sei gleich zu behandeln wie die Presse, deren Freiheit durch die Bundesverfassung gewährleistet wird (Art. 55 BV). Zweites Argument war, ein Eingriff des Staates in den künstlerisch-kulturellen Bereich des Films sei verpönt und würde gegen eidgenössische Prinzipien verstossen. Drittens scheute man sich wegen der garantierten Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) vor einer Intervention in den wirtschaftlichen Bereich des Film.¹

Mit zunehmender Kriegsgefahr verlor der Film seinen rein unterhaltenden Charakter. Er wurde zunehmend in den Dienst von Propagandainteressen gestellt. Vor allem von Deutschland aus waren Bestrebungen im Gange, durch wirtschaftlichen Druck auf das Zentrum der schweizerischen Filmwirtschaft, das Verleihgewerbe, Einfluss auf die Programmierung in den Kinos zu gewinnen.

Unter dem Eindruck der aussenpolitischen Lage sah sich der Bundesrat zum Handeln veranlasst. Die Vorstösse filmkultureller Kreise für eine umfassende Filmgesetzgebung gerieten in den Hintergrund. Wichtig erschienen dem Bundesrat Sofortmassnahmen zur Verbreitung von Informationen und zur geistigen Landesverteidigung.² Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Forderungen nach einer gesamtschweizerischen

1 Botschaft 1, BBl. 1937 II 474; Botschaft 3, BBl. 1961 II 1031; in den fünfziger Jahren kam der Bundesrat dann aber zu der Ueberzeugung, eine umfassende Regelung des Filmwesens sei ohne Eingriffe in die HGF kaum möglich (Botschaft 2, BBl. 1956 I 507).

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1031-1034.

Regelung des Filmwesens erneut aufgegriffen. Dem Bund sollte nunmehr auf Verfassungsebene die Kompetenz zur Regelung all jener Bereiche eingeräumt werden, die der Bund regeln konnte, ohne dabei die Kantone in ihrer Gesetzgebungshoheit zu verletzen.¹

II. Grundsätze und Feststellungen

Infolge der erkannten ausländischen Geschäfts- und Propagandaintressen an der schweizerischen Kinoprogrammierung gelangte der Bundesrat zum Grundsatz der Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens. Der Begriff Unabhängigkeit bezog sich vor allem auf ein nationales, politisches Element. Mittelbar sollte der Begriff aber auch ethische und künstlerische Aspekte erfassen.² Später, vor Erlass des Filmgesetzes, tauchte dann als weiterer Grundsatz der Schutz kultur- und staatspolitischer Interessen auf. Diese Interessen wären beispielsweise dann als gefährdet zu betrachten, wenn ein Teil des Filmgewerbes unter den Einfluss ausländischer politischer Organisationen geraten würde und sich dadurch zur Verbreitung tendenziöser Filme gebrauchen liesse, oder wenn auf dem schweizerischen Filmmarkt schwere Missstände festgestellt würden, welche zu einem erbitterten Konkurrenzkampf und einer damit verbundenen Minderung der Programmqualität führen würden. Alles was zur Erhaltung der Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens gehört, sollte vom Bund geregelt werden.³

1 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1034.

2 Botschaft 2, BBl. 1956 I 495.

3 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1050, 1052; Botschaft 2, BBl. 1956 I 495.

III. Massnahmen

Bevor es jedoch zu einer umfassenden Regelung des Filmwesens kam, wurden gesetzliche Massnahmen ergriffen, die nur Teilbereiche erfassten. Sie folgten einander in kurzen zeitlichen Abständen.

Am 28. April 1938 erging der Bundesbeschluss über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer. Generell sollte sie die Zusammenarbeit aller am Film interessierten und beteiligten Kreise fördern sowie Filmfragen zuhanden eidgenössischer Amtsstellen begutachten. Konkret oblag ihr die Abklärung der Notwendigkeit und des allfälligen Inhalts einer eidgenössischen Filmgesetzgebung.¹

Die für die ganze spätere Gesetzgebung zentralste Massnahme wurde am 26. September 1938 ergriffen. Mit diesem Datum erliess der Bundesrat den Bundesratsbeschluss Nr. 54 über die Beschränkung der Einfuhr², der sich auf den Bundesbeschluss vom 23. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland³ stützte. Dadurch wurde zum Schutze eines unabhängigen schweizerischen Verleihgewerbes die gesamte Filmeinfuhr grundsätzlich der Bewilligungspflicht unterworfen und die Einfuhr von Spielfilmen kontingentiert.⁴

1 AS 1938, 204; Botschaft 3, BBl. 1961 II 1033.

2 BS 4, 239; in Ausführung dieses Bundesratsbeschlusses erging die Verfügung des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 26. September 1983 über die Einfuhr kinematographischer Filme (BS 4, 242).

3 BS 10, 539.

4 Botschaft 2, BBl. 1956 I 474; die dritte Massnahme in dieser Zeit bestand im Bundesratsbeschluss vom 16.4. 1940 über die Vorführung einer schweizerischen Filmwochenschau in den Lichtspieltheatern des Landes (AS 1940, 360); Näheres dazu: Botschaft 3, BBl. 1961 II 1033 f.

IV. Zielsetzung

Die rechtliche Zielsetzung aller gesetzlichen Massnahmen entspricht den erwähnten filmpolitischen Grundsätzen des Bundes. Sie seien an dieser Stelle nochmals erwähnt: Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens und Schutz der kulturellen sowie staatspolitischen Interessen des Landes. Dazu gesellt sich die Erhaltung eines gewissen Niveaus des Programmangebotes.¹

B. Marktwirtschaftliche Aspekte

I. Hauptprobleme

In den dreissiger Jahren wurden sich verschiedene Kreise über eines der gewichtigsten Probleme des Films in der Schweiz bewusst. Die schweizerische Filmproduktion fiel weder kulturell noch wirtschaftlich ins Gewicht, gemessen am Filmkonsum. Die einheimische Produktion beschränkte sich fast ausschliesslich auf Dokumentar- und Werbefilme, während fast alle Spielfilme aus dem Ausland eingeführt werden mussten. Das bedeutete eine völlige Auslandabhängigkeit. Mit der Zeit wurde auch erkannt, dass die Schweiz nicht nur von der Produktion ausländischer Spielfilme selbst abhing, sondern auch der internationalen filmwirtschaftlichen Absatzstruktur unterworfen war. Dies, weil sich mächtige ausländische Produktionsfirmen mit Blind- und Blockbuchungs-

¹ Botschaft 3, BBl. 1961 II 1059.

zwängen bei den schweizerischen Verleihern und deren Abnehmern, den Kinos, durchzusetzen.¹

Bezüglich Verleih wurde befürchtet, ausländische Verleiher könnten in der Schweiz vermehrt Fuss fassen und mit ihrer Kapitalkraft das einheimische Verleihgewerbe in den Ruin treiben, wodurch ihnen das Diktat der Kinoprogrammgestaltung gelingen würde. Aber auch ohne diese Gefahr direkter Unterwanderung stellte man fest, dass die Verleiher, wie auch immer ihr rechtliches oder organisatorisches Verhältnis war, faktisch von Angebot und Lieferung des Auslandes abhingen und damit dem Druck ausländischer Konzerne ausgesetzt waren. Und dieser Druck würde sich wiederum bei den Kinos bemerkbar machen. Man kam zum Schluss, die Einfuhrbeschränkung genüge nicht zur Wahrung der Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens.² Die Kinozahl in den dreissiger Jahren wurde vom Bundesrat in Uebereinstimmung mit den Kinoverbänden als

1 Botschaft 1, BBl. 1937 II 487; Botschaft 3, BBl. II 1031; Botschaft 2, BBl. 1956 I 463; Botschaft 3, BBl. 1961 II 1033.

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1031; Botschaft 2, BBl. 1956 I 501.

zu hoch, die wirtschaftliche Lage der Kinos als schlecht beurteilt. In den fünfziger Jahren war der Bundesrat lediglich noch der Ansicht, die Kinozahl sei trotz interessenvertraglicher Abmachungen¹ beträchtlich gestiegen und der scharfe Konkurrenzkampf führe zu einem Qualitätsverlust des Angebotes. Ausserdem wurde befürchtet, das Ausland könnte auch ohne Umweg über den Verleih, nämlich durch persönliche und finanzielle Beteiligungen oder Uebernahme von Kinobetrieben das schweizerische Filmwesen in den Griff bekommen.²

II. Grundsätze und Feststellungen

Bezüglich Produktion vertrat der Bundesrat 1937 den Grundsatz, wonach die Produktion einheimischer Filme ausgebaut werden müsse, da die eigene positive Leistung das beste Mittel in der Abwehr unwillkommener Einflüsse sei. Viele Kreise waren zu dieser Zeit der Meinung, in der Schweiz lasse sich wie in andern Ländern eine starke Produktion aufbauen. 1956 vertrat dann der Bundesrat die Meinung, die Produktion bilde den Lebensnerv jedes unabhängigen Filmwesens.³

Bezüglich Verleih und Spielfilmkontingentierung wurde 1956/1961 festgestellt, das Ziel sei ohne Nachteile erreicht worden, die mit einer Ueberfremdung des Verleihs verbundenen Gefahren seien jedoch nicht geringer als 1938.⁴

1 Zum Interessenvertrag, vgl. u.S. 109 ff.

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1033; Botschaft 2, BBl. 1956 I 464, 479, 501.

3 Botschaft 1, BBl. 1937 II 492, 504; Botschaft 2, BBl. 1956 I 495.

4 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1033 f., 1048.

In den dreissiger Jahren wurde aus wirtschaftlichen Gründen erstmals ein Kinoneubauverbot in Erwägung gezogen. 1961 stellte der Bundesrat dann fest, das Kinokartell handhabe die Zulassung neuer Kinos lediglich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten.¹

III. Massnahmen

Die wirtschaftlichen Massnahmen, die dem Bundesrat in seinen Botschaften vorschwebten, beschränkten sich auf das Verleih- und Kinogewerbe.

Da sich die Spielfilmkontingentierung nach Ansicht des Bundesrates bewährt hatte, sollte sie beibehalten werden.² Zur Verstärkung der Kontingentierungsmassnahme wurde 1956/61 die Einführung einer Bewilligungspflicht für Kinobetriebe vorgeschlagen.³

IV. Zielsetzung

Die wirtschaftliche Zielsetzung des Bundesrates war bezüglich Spielfilmkontingentierung die folgende: Hauptzweck sollte immer der wirtschaftliche Schutz des relativ unabhängigen Verleihgewerbes sein. Durch diesen Schutz wollte man die Eröffnung neuer unabhängiger Verleihbetriebe ermöglichen, die Eröffnung neuer abhängiger oder die Umwandlung bestehender in abhängige Betriebe jedoch verhindern. Des weiteren sollte eine gewisse Marktregulierung erzielt und durch die Einführung der Kontingentierung eine noch grössere

1 Botschaft 1, BBl. 1937 II 490; Botschaft 3, BBl. 1961 II 1057.

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1034.

3 Botschaft 2, BBl. 1956 I 502.

Filmschwemme verhindert werden.¹ Nicht klar ist, ob die Einfuhrbeschränkung auch protektionistische Ziele im Sinne der Absatzsicherung für einheimische Filme verfolgen sollte.² Der wirtschaftliche Zweck der Kinobewilligung wurde 1961 klar mit einer Verhinderung der Ueberfremdung des Kinogewerbes umschrieben.³

C. Kultur- und staatspolitische Aspekte

I. Hauptprobleme

Auf dem Produktionssektor wurde 1937 als Hauptproblem die völlige Abhängigkeit vom Ausland erkannt. Wegen der gespannten aussenpolitischen Lage befürchtete man die Beeinflussung des schweizerischen Kinoprogramms durch politische Propaganda. Diese Gefahren wurden in den fünfziger Jahren im wesentlichen gleich beurteilt. Klar zum Ausdruck kommt die Einsicht, der Entscheid über die Qualität der Filme falle primär bei der Produktion, auf die man im Ausland aber keinen Einfluss nehmen könne.⁴

Bezüglich Verleih wurde festgehalten, mit der Filmeinfuhr seien immer wirtschaftliche, kulturelle sowie politische Einflüsse verbunden, was für das schweizerische Filmwesen Probleme, ja Gefahren mit sich brächte, die kultur- und staatspolitisch von Bedeutung seien. Durch die starke Verknüpfung zwischen dem Verleih und den anderen Sparten der

1 Botschaft 2, BBl. 1956 I 462, 499.

2 Bejahend, Botschaft 2, BBl. 1956 I 499, verneinend, Botschaft 3, BBl. 1961 II 1053.

3 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1057.

4 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1031 f., 1059.

Filmwirtschaft gebe es kein Einfuhr- und Verleihproblem, das nicht seine Auswirkungen auf die anderen Gebiete habe. Die Einfuhrbeschränkung genüge nicht zur Wahrung der Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens, da erstens die Importvolumina ohne Rücksicht auf Inhalt, Qualität und Herkunft der Spielfilme erteilt würden. Zweitens würden die für bestimmte ausländische Interessen wichtige landesinterne Verteilung der Filme an die Kinos dadurch nicht berührt.¹

Als Hauptproblem im Kinogewerbe machte der Bundesrat die scharfe Konkurrenz namhaft, die zu Qualitätsverlusten des Programms führte.² Das Blind- und Blockbuchen sah er in beiden Sparten als weitere Gefahr für die Programmqualität sowie als tendenzielle Bedrohung kultur- und staatspolitischer Landesinteressen. Er stellte fest, dass die vorgeführten Filme sowie die Filmwerbung trotz interessenvertraglicher Einschränkung der Kinoeröffnungen und trotz Kontingentierung nicht voll zu befriedigen vermochten, vertrat aber auch die Ansicht, der Staat könne nur beschränkt Einfluss auf die Qualität nehmen, da letztlich das Publikum darüber zu entscheiden habe.³

II. Grundsätze und Feststellungen

1956 hielt der Bundesrat fest, es gelte für alle Sparten der Filmwirtschaft der Grundsatz, wonach ungesunde, ungeordnete wirtschaftliche Verhältnisse einen fruchtbaren Boden für nicht erwünschte negative Einflüsse kultureller und politischer Art bildeten. Einfuhrbeschränkung und Kino-

1 Botschaft 2, BBl. 1956 I 499 - 501.

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1033.

3 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1033, 1059.

bewilligung gehörten filmpolitisch zusammen, müssten als Massnahmen aber den politischen und kulturellen Landesinteressen, nicht den Sonderinteressen einer Wirtschaftsgruppe dienen.¹ Bezüglich Kontingentierung führte er aus, diese dürfe weder die Einfuhr wertvoller Filme verhindern noch die filmkulturellen Bestrebungen behindern.²

III. Massnahmen

Als Massnahme auf der Produktionsstufe schlug der Bundesrat die Förderung der einheimischen Filmproduktion vor. Dies als Mittel zum Kampf gegen den minderwertigen Film. Parallel dazu sollten filmkulturelle Bestrebungen gefördert werden.³ Kinobewilligungen sollten erteilt und entzogen werden können, wenn dies durch die kultur- und staatspolitischen Interessen gerechtfertigt erschien. Gleiches sollte insbesondere im Hinblick auf das Blind- und Blockbuchen bei der Kontingentierung gelten.⁴

Das Qualitätsbewusstsein des Publikums sollte durch Förderung der Filmerziehung geschult werden.⁵

IV. Zielsetzung

Das kulturelle Ziel der Kontingentierung, den ausländischen Produktionsgesellschaften den Einfluss auf die schweizerische Kinoprogrammierung zu erschweren, wurde als erreicht betrachtet, da die Importe abhängiger Verleiher von 43 % (1943) auf 21 % (1960) zurückgegangen seien. Ausserdem wurde der Kontingentierung ein Zwang zur sorgfältigen Qualitätsauslese zugeschrieben. Die Spielfilmkontingentierung

1 Botschaft 2, BBl. 1956 I 499, 502.

2 Botschaft 2, BBl. 1956 I 500.

3 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1059.

4 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1050, 1052, 1057.

5 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1057.

sollte also beibehalten werden.¹

Durch die Einführung der Kinobewilligungspflicht gedachte der Bundesrat das Kinogewerbe gesund zu erhalten und damit wiederum auf die Programmqualität einzuwirken. Ziel der Filmerziehungsförderung schliesslich war die Hebung der Qualität.²

Die Filmgesetzgebung des Bundes sollte also die selbständige Stellung des schweizerischen Filmwesens bewahren, die privatrechtliche Ordnung der Filmverbände ergänzen und zum Teil ersetzen und zudem die Voraussetzungen dafür schaffen, dass neben den wirtschaftlichen Aspekten auch filmkulturelle Fragen eine ihrer Bedeutung entsprechende Berücksichtigung fanden.³ Es sei in diesem Zusammenhang aber noch einmal auf die Meinung des Bundesrates hingewiesen. Dieser vertrat die Ansicht, es komme nur eine der schweizerischen Auffassung und Eigenart gemässe eidgenössische Filmgesetzgebung in Frage, was ein Dreifaches besage:

- Eine eidgenössische Filmgesetzgebung müsse ihrem Wesen nach subsidiären Charakter haben. Sie dürfe also nur dort Platz greifen, wo Freiwilligkeit, verbandsrechtliche Massnahmen sowie kantonale Gesetze zu keiner Lösung führten.

1 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1032 f., 1049, 1059; ein Beweis für die behauptete Qualitätsauslese wird allerdings nie erbracht.

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1058 f.

3 Bächlin, in: Schweizer Annalen, Nr. 4 und 5/1944, S. 229.

- Wo es sich um staatliche Kulturpflege im engeren Sinne handle, müsse stets der Grundsatz der Freiheit vor Augen gehalten werden. Eine Förderung des Kulturschaffens durch den Bund habe sich auf die frei wirkenden Kräfte des Landes zu stützen und es käme ihr insbesondere auch kein Ausschlusscharakter im Verhältnis zu den Kantonen zu.
- Eine eidgenössische Filmpolitik habe sich um die Zusammenarbeit zwischen Filmkultur und Filmgewerbe zu bemühen. Diese Zusammenarbeit würde denn auch staatliche Massnahmen weitgehend unnötig machen.¹

§ 5: Die filmrechtlichen Bestimmungen

Die geschilderten Hintergründe führten zu den filmrechtlichen Bestimmungen, auf die im folgenden näher einzugehen ist.

A. Der Filmartikel der Bundesverfassung

Art. 27^{ter} BV gibt dem Bund die Befugnisse, durch Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse

- die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern (Abs. 1 lit. a),
- die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie
- die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln (Abs. 1 lit. b).

¹ Botschaft 2, BBl. 1956 I 507.

In den Bereichen des Abs. 1 lit. b kann dies nötigenfalls unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit geschehen, sofern allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen (Abs. 1 lit. b). Soweit gesagt werden könnte, der erwähnte Erlass von Vorschriften betreffe die Ausübung von Handel und Gewerbe, sei also gewerblicher Art, wäre der Bund bereits aufgrund von Art. 31^{bis} Abs. 2 und 3 BV zuständig gewesen. Neben gewerbepolizeilichen Abwehrmassnahmen stehen nun aber kultur- und staatspolitische Massnahmen im Vordergrund. Für diese bedurfte es der speziellen Verfassungsgrundlage.¹ Bei der Kompetenz, einerseits die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern, andererseits die Filmeinfuhr, den Filmverleih und die Eröffnung und Umwandlung von Filmvorführbetrieben zu regeln, handelt es sich um organisatorisches Verfassungsrecht. Materiellrechtlicher Art ist Art. 27^{ter} insoweit, als er die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit unter den erwähnten Voraussetzungen vorsieht.²

B. Die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit

Im Rahmen von Art. 27^{ter} Abs. 1 lit. b BV kann der Bund wie gesagt beim Erlass von Vorschriften von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, wenn allgemeine kultur- und staatspolitische Interessen es rechtfertigen. Die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit ist dann gerechtfertigt, wenn die Erhaltung des selbständigen Verleihgewer-

1 Birchmeier, S. 16; der Filmartikel wurde in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1958 angenommen (Birchmeier, S. 15).

2 Birchmeier, S. 17.

bes und der Schutz vor einer Ueberschwemmung durch ausländische Filme es notwendig machen, dass die Spielfilmeinfuhr kontingentiert und für Betriebe der Filmvorführung eine Bewilligungspflicht eingeführt wird. Ein Entscheid hierüber wird dem Gesetzgeber überlassen.¹

An der grundsätzlichen Erlaubtheit der Kartelle und deren Tätigkeit ändert Art. 27^{ter} nichts. Er will den Personen, die einen Betrieb der Filmvorführung eröffnen oder umwandeln wollen, nicht gewährleisten, dass nur der Staat ihnen kultur- und staatspolitisch motivierte Beschränkungen zumutet.² Er besagt nicht, dass auf dem Gebiete des Filmverleihs und der Filmvorführung den Kartellen engere Schranken gesetzt seien, als Art. 31^{bis} Abs. 2 lit. d BV sie gestattet.³

§ 6: Das Filmgesetz und die Vollziehungsverordnung II zum Filmgesetz

Gestützt auf Art. 27^{ter} und Art. 64^{bis}, BV⁴ erliess die Bundesversammlung das Filmgesetz vom 28. September 1962.⁵

1 Birchmeier, S. 19.

2 Birchmeier, S. 19.

3 Nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichtes (I. Zivilabteilung) vom 6. November 1959 in Sachen Tosi/SLV S. 4-8.

4 Art. 64^{bis} BV statuiert die Kompetenz des Bundes zur Legiferierung auf dem Gebiete des Strafrechts.

5 Bundesgesetz über das Filmwesen (SR 443.1.), fortan zitiert als FilmG.

Der Bundesrat erliess drei dazugehörige Verordnungen gleichen Datums.¹ Alle Erlasse wurden am 1. Januar 1963 in Kraft gesetzt.

A. Die Regelungsbereiche des Filmgesetzes

Das Filmgesetz gliedert sich in sechs Titel:

- I. Eidgenössische Filmkommission (Art. 1-4)
- II. Förderungsmassnahmen (Art. 5-8)
- III. Filmeinfuhr und Filmverleih (Art. 9-17)
- IV. Eröffnung, Umwandlung und Schliessung von Betrieben der Filmvorführung (Art. 18-20)
- V. Strafen und Strafverfahren (Art. 21-23)
- VI. Schlussbestimmungen (Art. 24-26)

Insbesondere die Regelung von Filmeinfuhr und Filmverleih war dringlich, da der Bundesbeschluss vom 26.9.1960 betreffend eine befristete Weiterführung der geltenden Bestimmungen über die Einfuhr kinematographischer Filme² Ende 1962 abgelaufen wäre.³

1 Verordnung (I) über das Filmwesen (SR 443.11.), fortan zitiert als V (1);

Vollziehungsverordnung II zum Bundesgesetz über das Filmwesen (Einfuhr kinematographischer Filme und Spielfilmkontingentierung) (SR 443.12); fortan zitiert als VV II;

Vollziehungsverordnung III zum Bundesgesetz über das Filmwesen (Organisation der Eidgenössischen Filmkommission) (SR 443.13.).

2 AS 1960, 1639.

3 Birchmeier, S. 33.

Das Filmgesetz ist ein administratives Bundesgesetz, ein Massnahmengesetz, das einen konkreten Vollziehungsvorgang (z.B. die Erteilung von Filmkontingenten) in Gesetzesform festhält. Es gelten dafür die für die Auslegung von Verwaltungsgesetzen allgemein üblichen Regeln.¹

Zweck des Filmgesetzes ist wie gesagt die Wahrung staats- und kulturpolitischer Interessen sowie die Wahrung der Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland. Jede Gesetzesauslegung muss denn auch auf diesen Zweck ausgerichtet sein.²

B. Die einschlägigen Bestimmungen bezüglich Filmeinfuhr und Filmverleih

Die einschlägigen Bestimmungen bezüglich Filmeinfuhr und Filmverleih finden sich im dritten Titel des Filmgesetzes sowie in der Vollziehungsverordnung II zum Bundesgesetz über das Filmwesen.³

Die Sektion Film des eidgenössischen Amtes für kulturelle Angelegenheiten hat ausserdem ein Konzept für die Erteilung, Erneuerung, Erhöhung und den Entzug von Spielfilmkontingenten, das Leitbild K, herausgegeben.⁴ Dieses Leitbild kon-

1 Birchmeier, S. 36.

2 Birchmeier, S. 37; Botschaft 2, BBl. 1956 I 507.

3 Art. 9-17 FilmG; Art. 1-24 VV II.

4 Leitbild K vom 8. August 1977; das Leitbild K wurde vom Wirtschaftsausschuss der Eidgenössischen Filmkommission ausgearbeitet und 1977 von deren Vollversammlung verabschiedet (Jahresbericht SF 1976, S. 11; Jahresbericht SF 1977, S. 6f.); bezüglich rechtlicher Erfassung dieses Leitbildes sei verwiesen auf Koch und die bei ihm aufgeführte Literatur/Judikatur (Koch, S. 180-182).

kretisiert die filmrechtlichen Bestimmungen praxisbezogen. Es macht das Verfahren transparenter, um Unsicherheiten für die Beteiligten auszuschliessen und die mit der Spielfilmkontingentierung verfolgten Ziele besser verfolgen zu können.¹

I. Allgemeiner Inhalt des III. Titels des Filmgesetzes

Die Bestimmungen des III. Titels des Filmgesetzes sind Ausführungen zu Art. 27^{ter} Abs. 1 lit. b BV.² Im wesentlichen werden darin die Grundsätze des Bundesratsbeschlusses Nr. 54 vom 26. September 1938 über die Beschränkung der Einfuhr³ übernommen. Der Bundesratsbeschluss Nr. 54 verlangte für die Einfuhr von Filmen eine besondere Bewilligung des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) (Art. 1 Abs. 1). Das EDI war ermächtigt, für die Einfuhr von Spielfilmen Individualkontingente festzusetzen (Art. 2 Abs. 1). Art. 2 Abs. 2 bestimmte, dass der Verleih der auf diese Weise importierten Filme nur dem betreffenden Kontingentsinhaber gestattet sei.

Der III. Titel des Filmgesetzes verspricht eine umfassende Regelung des Filmverleihs. Die dazugehörigen Artikel sprechen sich darüber jedoch nicht aus. Sie enthalten weder Vorschriften über den Filmlizenzvertrag noch statuieren sie ein allgemeines Verbot des Blind- und Blockbuchens, wie dies anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum Filmartikel verlangt wurde⁴. Ebensowenig enthält das Gesetz eine öffentlichrechtliche Bewilligungspflicht als Voraussetzung für die Führung eines Verleihbetriebes.⁵

1 Jahresbericht SF 1977, S. 16; Jaeggi, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 25, Anm. 4.

2 Vgl. o.S. 43-45.

3 Vgl. o.S. 34.

4 StenBull. NR (1957), S. 93.

5 Birchmeier, S. 58.

II. Begriffsbestimmungen

Art. 1 der Vollziehungsverordnung II zum Filmgesetz definiert in lit. a-n die in der Verordnung verwendeten Begriffe. Soweit diese für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind, werden sie im folgenden erwähnt. Es gelten als:

- Film: "der belichtete und entwickelte kinematographische oder der in einem der Kinematographie ähnlichen Verfahren hergestellte Film" (lit. a);
- Spielfilm: "der Film mit Spielhandlung, wenn er eine Länge von mindestens 1'600 m im Normalformat oder 640 m im Schmalformat 16 mm oder eine entsprechende Länge in anderen Formaten aufweist" (lit. b);
- Amateurfilm: "der zum persönlichen nicht kommerziellen Gebrauch selber hergestellte Film im Schmalformat" (lit. c);
- Kurzfilm: "jeder andere Film" (lit. d);
- Normalformat: "das Format von 35 mm Breite und darüber" (lit. e);
- Schmalformat: "das Format von weniger als 35 mm Breite und darüber" (lit. f)¹;
- Einheit: "das Filmsujet, ohne Rücksicht auf eine Mehrheit von Kopien oder Fassungen (Versionen)" (lit. g);
- Verleiher: "die juristischen Personen, Personengesellschaften oder natürlichen Personen, die Filme gewerbsmässig einführen, um sie in der Schweiz zu verleihen" (lit. h);
- Bewilligungs- oder Kontingentsinhaber: "die natürliche oder juristische Person, auf deren Namen die Einfuhrbewilligung oder das Kontingent lautet" (lit. i).

¹ Es leuchtet nicht ein, warum hier ebenfalls von "und darüber" die Rede ist. Ob es sich bei dieser Formulierung um einen redaktionellen Fehler handelt, liess sich allerdings nicht abklären.

III. Grundsätze der Filmeinfuhr

Art. 9 FilmG hält vier Grundsätze fest, gemäss denen der Bund bei der Regelung von Filmeinfuhr und Filmverleih zu handeln hat.

1. Die Wahrung der Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland

Bei der Ordnung von Filmeinfuhr und Filmverleih soll der Gesichtspunkt der Wahrung der Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland im Vordergrund stehen (Art. 9 Abs. 1 FilmG). Was darunter zu verstehen ist, geht unter anderem aus der Botschaft des Bundesrates zum Filmgesetz hervor. Es soll vor allem ein gegenüber dem Ausland unabhängiges schweizerisches Filmverleihgewerbe gewahrt werden.¹ Andererseits soll aber auch keine Abhängigkeit der Filmvorführbetriebe vom Verleih entstehen.²

2. Erleichterung der Einfuhr und zwischenstaatliche Vereinbarungen

In Ergänzung der Bestimmungen über die Filmförderung (II. Titel FilmG) soll die Einfuhr kulturell, erzieherisch und wissenschaftlich wertvoller Filme erleichtert werden (Art. 9 Abs. 2 FilmG). Nicht nur der schweizerische Film, sondern auch der gute ausländische Film soll also gefördert werden.³ Diesbezügliche Massnahmen sind unter anderem die gebührenfreie Einfuhrbewilligung (Art. 11 VV II) für solche Filme.

1 Botschaft 3, BBl. 1961 II. 1032.

2 Birchmeier, S. 59.

3 Birchmeier, S. 59.

Mit den in Art. 9 Abs. 3 FilmG erwähnten Bestimmungen zur Durchführung zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die Filmeinfuhr wird zum Teil Bezug genommen auf die internationale Vereinbarung vom 22. November 1950 über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters.¹ Es wird damit aber auch auf andere völkerrechtliche Vereinbarungen verwiesen, die die Filmeinfuhr berühren.² Der Bundesrat wird also beauftragt, Staatsvertragsrecht, das dem Filmgesetz vorgeht, zur Anwendung zu bringen.³

3. Die Einfuhrüberwachung

Der Bundesrat kann gemäss Art. 9 Abs. 4 FilmG die mengenmässige Kontrolle der Filmeinfuhr durch eine weniger einschneidende Massnahme, die einfache Einfuhrüberwachung, ersetzen. Er ist berechtigt, die Kontingentierung fallen zu lassen und andere Voraussetzungen für die Einfuhrberechtigung festzulegen. Dies unter dem Vorbehalt, dass die Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland auch auf diese Art gewahrt wird.

IV. Die Filmeinfuhrkontrolle

1. Grundsatz

Die Einfuhr von Filmen unterliegt der Bewilligungspflicht, damit die Spielfilmeinfuhr sachgemäss beschränkt, also kontingentiert werden kann (Art. 10 Abs. 1

1 SR 0.631.145.141.

2 Birchmeier, S. 59; speziell erwähnt werden dort das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, GATT, sowie das Uebereinkommen über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD.

3 Birchmeier, S. 60.

FilmG, Art. 2 VV II). Mit dieser Bestimmung wird eine wirtschaftspolitische Massnahme auf eine Ware angewendet, deren Import aus kultur- und staatspolitischen Motiven kontrolliert werden soll.¹

Sofern nicht Gründe polizeilicher Art gegen eine Einfuhr sprechen, ist die Einfuhrbewilligung grundsätzlich zu erteilen.² Wird die Bewilligung nicht erteilt, so ist die vorsätzliche Einfuhr von bewilligungspflichtigen Filmen strafbar (Art. 22 Abs. 1 lit. a FilmG).

2. Persönliche und sachliche Voraussetzungen

Die Bewilligung zur Einfuhr wird nur einer Person oder Firma erteilt, die im schweizerischen Zollgebiet, d.h. in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein, niedergelassen ist (Art. 7 Abs. 1 VV II).

Bei der Einfuhr von Spielfilmen wird die Einfuhrbewilligung vom Besitz eines Kontingentes abhängig gemacht. Nichtspiel-filme können also unabhängig vom Besitz eines Kontingentes eingeführt werden.³

3. Unübertragbarkeit der Einfuhrbewilligung

Eine Bewilligung zur Einfuhr besitzt nur Gültigkeit für jene Person oder Firma, die diese Bewilligung erhalten hat (Art. 10 Abs. 2 FilmG, Art. 7 Abs. 2 VV II). Sie ist also persönlicher Natur und darf weder zediert noch in anderer Art und Weise auf einen Dritten übertragen werden.⁴

1 Birchmeier, S. 61.

2 Birchmeier, S. 62.

3 Birchmeier, S. 62.

4 Birchmeier, S. 66.

4. Ausnahmen

Vom Grundsatz der Einfuhrbewilligungspflicht allgemein ausgenommen wurden Filme mit einer geringeren Breite als 16 mm sowie Amateurfilme (Art. 2 VV II). Der Grund dafür liegt darin, dass Schmalfilme dieser Art sich für den kommerziellen Verleih weniger eignen. Sie werden regelmässig nur einem beschränkten Publikum gezeigt, weshalb ihr Einfluss geringer ist.¹

5. Die Bewilligungsgebühr

Art. 10 Abs. 1 FilmG hält die Gebührenpflichtigkeit der Filmeinfuhr fest. Die Gebühr berechnet sich nach der Länge des einzuführenden Filmes. Sie beträgt für Filme mit einer Breite von 35 mm und mehr 5 Rappen/Meter. Für bewilligungspflichtige Filme mit einer geringeren Breite hat der Gesuchsteller 3 Rappen/Meter zu bezahlen (Art. 2 VV II, Art. 10 Abs. 2 VV II).

In Art. 10 Abs. 2 lit. a-f VV II werden sodann die wesentlichsten Fälle aufgezählt, in welchen an Stelle der Einfuhrgebühr lediglich eine Schreibgebühr von Fr. 3.-- bis Fr. 8.-- zu bezahlen ist. Dies trifft beispielsweise für die nicht gewerbsmässige Einfuhr von Filmen zu nicht kommerziellen Zwecken (lit. a) sowie für den Import von Schweizerfilmen und schweizerisch-ausländischen Koproduktionen (lit. c) zu.

Auf jegliche Erhebung einer Gebühr wird sodann in den in Art. 11 VV II genannten Fällen verzichtet. Als Beispiel seien hier die Filme erwähnt, auf welche die internationale Vereinbarung vom 22. November 1950 über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters zutrifft (Art. 11 lit. a VV II).

¹ Birchmeier, S. 62.

V. Die Regelung der Spielfilmeinfuhr durch Kontingente

1. Allgemeines

Die Kontingentierung dient in der Wirtschaftspolitik als Mittel, um die Ein- und Ausfuhr eines Produktes zu steuern. Zweck dieser Massnahme ist, ein durch Ueberangebot oder Mangel entstandenes Missverhältnis auf dem Binnenmarkt auszugleichen. Dies wird dadurch versucht, dass Einfuhr- und/oder Ausfuhrmenge und damit das Spiel von Angebot und Nachfrage beeinflusst werden.

Wie bereits erwähnt, wird mit der Kontingentierung eine wirtschaftspolitische Massnahme in den Dienst eines kultur- und staatspolitischen Zieles, nämlich der Erhaltung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens, gestellt. Dies macht denn auch den Unterschied zu anderen Kontingentierungen aus. Die Spielfilmkontingentierung ist nicht eine generelle Massnahme, sondern wird individuell gehandhabt. Das Gesamtkontingent kann durch Erteilung neuer Kontingente erhöht werden. Dem Filmkontingent ist aber mit einem handelspolitischen Kontingent gemeinsam, dass dadurch die Eröffnung oder Erweiterung von Verleihbetrieben mittelbar betroffen ist, denn der einzelne Betrieb ist abhängig von der Zuteilung eines Kontingentes.¹

2. Der Begriff des Kontingentes

Unter Kontingent im Sinne des Filmgesetzes ist die mengenmässige Beschränkung der Filmeinfuhr mittels Zuteilung individueller Kontingente an die einzelnen Verleihbetriebe zu verstehen.²

1 Birchmeier, S. 67; Schürmann, S. 207; a.M. EJPD, S. 620.

2 Birchmeier, S. 68.

Das Kontingent ist eine staatliche Bewilligung zur Ausübung der Verleihtätigkeit mit ausländischen Spielfilmen. Sie gestattet dem Bewilligungsinhaber, jedes Jahr eine gewisse Anzahl ausländischer Spielfilme einzuführen.¹

Das dem Verleiher individuell zugeteilte Kontingent ist eine Quote oder Beteiligungsziffer des einzelnen Kontingentsinhabers. Das generelle Kontingent umfasst die Gesamtheit der den Verleihern zugeteilten Individualkontingenten. Es hängt also von der Anzahl der Verleihbetriebe ab, ist veränderlich und hat demzufolge nicht die gleichen Wirkungen wie ein normales Warenkontingent.²

3. Grundsätze der Kontingentierung

Die Grundsätze der Spielfilmkontingentierung werden in Art. 11 Filmgesetz und Art. 18 der Vollziehungsverordnung II zum Filmgesetz festgehalten.

Art. 11 FilmG statuiert den Grundsatz, wonach die Regelung der Einfuhr von Spielfilmen durch die Zuteilung von Kontingenten erfolgt. Dieser Grundsatz wird in dem Sinne präzisiert, als Art. 18 VV II festhält, die Einfuhr von Spielfilmen zum Verleih in der Schweiz sei kontingentiert (Art. 18 Abs. 1 VV II).

Weiter wird in Art. 18 VV II ausgeführt, Kontingente würden auf ein Gesuch hin für ein Jahr erteilt. Sie berechtigten deren Inhaber, während des Jahres, auf das sie lauten, eine gewisse Anzahl von Spielfilmen einzuführen. Dies ohne Rücksicht auf das Ursprungsland (Abs. 2).

Die Einfuhr von Schweizer Filmen und von in schweizerisch-ausländischer Koproduktion entstandener Filme unterliegen der Kontingentierung nicht (Abs. 3).

1 Schürmann, S. 208; Leitbild K, S.2.

2 Birchmeier, S. 68.

Spielfilmeinheiten eines Kontingentes verfallen und können nicht übertragen werden, wenn sie bis zum Ablauf des Kalenderjahres nicht importiert worden sind (Abs. 4).

4. Ziele der Kontingentierung

Das Leitbild K fasst in Ziff. 13 die Ziele der Kontingentierung zusammen.¹

Wie in Art. 9 Abs. 1 FilmG soll oberstes Ziel die Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland sein.² Des weitern soll mit der Kontingentierung ein vielfältiges aktuelles Filmangebot mit kultureller Qualität angestrebt werden.³ Die Verleihstruktur soll pluralistisch und frei von Monopolen, die Verleihbetriebe sollen wirtschaftlich gesund sein.⁴

5. Arten der Kontingente

Es ist zu unterscheiden zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Kontingenten:

Ordentliche Kontingente werden natürlichen oder juristischen Personen zugeteilt, die kommerziell ausländische Spielfilme verleihen.

Ausserordentliche Kontingente erhalten gemeinnützige Organisationen zur Förderung der Filmkultur, die ausländische Spielfilme gewerbsmässig verleihen oder vorführen (Art. 19 Abs. 1 VV II, Art. 20 Abs. 1 VV II).⁵

1 Leitbild K, S.2.

2 Leitbild K, S. 2, Ziff. 131.

3 Leitbild K, S. 2, Ziff. 132.

4 Leitbild K, S. 2, Ziff. 133 f.

5 Schürmann, S. 208; siehe dazu auch Leitbild K, S. 2, Ziff. 12.

Des weitern spricht Art. 19 Abs. 4 VV II von Spezialkontingenten. Solche werden nötigenfalls bewilligt, um die Versorgung der Kinos im Kanton Tessin und in den italienisch sprechenden Ortschaften des Kantons Graubünden mit italienisch gesprochenen Spielfilmen zu gewährleisten.

6. Die Voraussetzungen zur Erteilung eines Kontingentes

Sind die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben, so ist einem Gesuchsteller das Kontingent zu erteilen. Zwar begründet die Kontingentierung kein wohlerworbenes Recht, doch kann ein einmal erteiltes Kontingent ohne gesetzliche Entzugs- oder Herabsetzungsgründe nicht einfach rückgängig gemacht oder zu ungunsten des Inhabers abgeändert werden.¹ Einfuhrkontingente werden den Filmverleihern individuell aufgrund ihrer Tätigkeit zugeteilt (Art. 12 Abs. 1 FilmG).

a) Verhinderung von Monopolen

Die Bewilligungsbehörden sollen gemäss Art. 12 Abs. 3 FilmG darauf achten, dass keine den öffentlichen Interessen zuwiderlaufende Monopole entstehen. Solche Monopole würden insbesondere durch Verflechtungen zwischen Verleih und Produktion oder zwischen Kinos und Verleih entstehen.²

b) Gewährleistung eines kulturell und wirtschaftlich gesunden, vom Ausland unabhängigen Verleihbetriebes

Die Voraussetzung eines kulturell gesunden Verleihbetriebes geht darauf hinaus, vom Gesuchsteller in persönlicher Beziehung eine gewisse Garantie dafür zu erhalten, dass er nicht mit minderwertigen Filmen Geschäfte machen will. Bei der Beurteilung dieser Frage ist allerdings grösste Zu-

1 Birchmeier, S. 69.

2 Birchmeier, S. 74.

rückhaltung geboten, denn die Kontingentierung darf nicht via Prüfung der kulturellen Gesundheit einer Verleihfirma zu einer versteckten Zensurmassnahme führen.¹

Die wirtschaftliche Gesundheit eines Verleihbetriebes wird als gewährleistet betrachtet, wenn der Gesuchsteller Branchenkenntnisse hat, die es ihm erlauben, die Verleihtätigkeit sachgemäss auszuüben. Da das Verleihgeschäft eine sehr kapitalintensive Tätigkeit ist, werden genügende finanzielle Mittel zur Gründung und Führung des Betriebes verlangt.²

Die Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland kann insbesondere durch wirtschaftliche Abhängigkeiten des Verleihbetriebes von ausländischen Produktions- oder Verleihbetrieben gefährdet sein.³

Erfüllt ein Bewerber die aufgezählten Voraussetzungen, so soll ihm ein Kontingent in betriebswirtschaftlich genügend grossem Umfang zugeteilt werden. Als genügend gross wird ein Kontingent dann betrachtet, wenn es dem Inhaber erlaubt, seinen Betrieb ohne Verlust zu führen und mit den anderen Verleihern zu konkurrieren.⁴

c) Die in Leitbild K spezifizierten Voraussetzungen

Bezugnehmend auf Art. 9 Abs. 1 FilmG setzt Leitbild K⁵ für die Erteilung eines ordentlichen Kontingentes grundsätzlich drei Punkte voraus:

Erstens soll ein Verleihbetrieb gegenüber dem Ausland und speziell gegenüber ausländischen Filmproduzenten frei in seinen Entscheidungen sein. Dies verbunden mit dem Willen und der Möglichkeit, von dieser Freiheit auch Gebrauch zu

1 Birchmeier, S. 72

2 Leitbild K, S. 5, Ziff. 223; Birchmeier, S. 72.

3 Birchmeier, S. 73.

4 Birchmeier, S. 74.

5 Leitbild K, S. 4.

machen.¹ Obwohl amerikanische Agenturen bereits vor dem Inkrafttreten des Filmgesetzes gerade diese Voraussetzung nicht erfüllten, ist ihnen zur Wahrung ihres Besitzstandes die Weiterführung der Verleihtätigkeit gestattet worden.²

Zweite Voraussetzung zur Kontingentserteilung ist die schweizerische Herkunft des Startkapitals und der Betriebsmittel.

Schliesslich wird verlangt, dass sich der rechtliche und tatsächliche Geschäftssitz in der Schweiz befindet.³

Wird ein Gesuch um Bewilligung eines ausserordentlichen Kontingentes gestellt, so hat dieses ebenfalls Aufschluss über die eben erwähnten Voraussetzungen zu geben, denn das Leitbild K wird sinngemäss auch auf ausserordentliche Kontingente angewendet.⁴

d) Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes

Das Bundesgericht äusserte sich insbesondere zu zwei Voraussetzungen der Kontingentserteilung, nämlich zu der wirtschaftlichen Gesundheit eines Verleihbetriebes und zu dessen Unabhängigkeit vom Ausland (Art. 12 Abs. 4 FilmG).

- BGE 96 I 170 hält erstens fest, es bestehe kein sachlicher Grund, aus Art. 12 Abs. 4 abzuleiten, dass die Zuteilung eines Kontingentes für eine nur nebenberufliche Verleihtätigkeit ausgeschlossen sei. Zweitens wird darin ausge-

1 Leitbild K, S. 4, Ziff. 221.1.; Schürmann, S. 208, Anm. 29.

2 Leitbild K, S. 4.

3 Leitbild K, S. 4, Ziff. 221.2, 221.3.

4 Leitbild K, S. 4.

führt, man könne aus Art. 12 Abs. 4 nicht ableiten, dass eine aussergewöhnliche, die Risiken auf ein Minimum reduzierende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Voraussetzung für die Kontingentserteilung gedacht sei.¹

- In BGE 98 Ib 110 führt das Bundesgericht aus, die alljährliche Festsetzung der Kontingente (Art. 18 Abs. 2 VV II) erlaube es dem EDI, die Kontingente einerseits immer wieder dem Spiel von Angebot und Nachfrage, andererseits aber auch dem Einsatz des einzelnen Verleihers für die Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens anzupassen. Bezüglich Unabhängigkeit selbst geht aus diesem Urteil hervor, dass es, im Falle einer ausländischen Beteiligung an einem schweizerischen Verleihbetrieb, nicht darum geht, dass der ausländische Teilhaber den Verleihbetrieb beherrscht. Es genügt, wenn ein erheblicher Einfluss ausgeübt werden kann und wird.²

7. Die Erhöhung eines Kontingentes

Gesuchen um Erhöhung eines bestehenden Kontingentes wird nur entsprochen, wenn dadurch nicht der in Art. 9 Abs. 1 FilmG erwähnte Zweck der Kontingentierung, nämlich die Wahrung der Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens, gefährdet wird (Art. 12 Abs. 5 FilmG).

Die Gefährdung der Selbständigkeit wäre etwa dann zu befürchten, wenn durch die Kontingentserhöhung andere Verleiher in ihrer Existenz bedroht würden und dadurch versucht wären, vermehrt Blind- und Blockbuchungen abzuschliessen, oder wenn sie dadurch unter einen verstärkten Einfluss ausländischer Gesellschaften geraten würden. Weder die

1 BGE 96 I 170 (173, 175 f.).

2 BGE 98 Ib 110 (115, 119).

Erhöhung eines bestehenden noch die Erteilung eines neuen Kontingentes darf zu einer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Basis der bestehenden Verleihbetriebe führen. Besteht oder droht eine Gefahr grösserer Unselbständigkeit, so schliesst dies die Gewährung eines neuen oder eine wesentliche Erhöhung eines bestehenden Kontingentes aus.¹

Das Leitbild K unterscheidet zwischen ordentlicher² und ausserordentlicher³ Erhöhung.

Während dem Kontingentsinhaber bei der ordentlichen Erhöhung erlaubt wird, dauernd eine höhere Anzahl von Spielfilmen einzuführen, erhält er diese Erlaubnis bei der ausserordentlichen Erhöhung nur für einen einmaligen Zweck.⁴ Sowohl bei der ordentlichen wie auch bei der ausserordentlichen Erhöhung müssen allgemein die gleichen Voraussetzungen wie bei der Erteilung des Kontingentes erfüllt sein.⁵ Die Erlaubnis einer Erhöhung wird insbesondere davon abhängig gemacht, ob diese einer betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit und/oder einem kulturpolitischen Bedürfnis entspricht.⁶

Bei der ausserordentlichen Erhöhung hängt eine Bewilligung davon ab, ob sie im kulturpolitischen Interesse liegt und eine sorgfältige Lancierung der zusätzlich eingeführten Filme gewährleistet ist.⁷

1 Birchmeier, S. 73 f.

2 Leitbild K, S. 8, Ziff. 4.

3 Leitbild K, S. 9, Ziff. 5.

4 Leitbild K, S. 8, Ziff. 41 und S. 9, Ziff. 51.

5 Leitbild K, S. 8, Ziff. 421 und S. 9, Ziff. 521.

6 Leitbild K, S. 8, Ziff. 422.

7 Leitbild K, S. 9 Ziff. 522.

Das Bundesgericht hält in BGE 99 Ib 452 fest, die Unabhängigkeit eines Verleihers gegenüber dem Ausland genüge nicht zur Bewilligung einer Kontingenterhöhung. Vielmehr könne eine solche nur bewilligt werden, wenn das Gesuch um Erhöhung unter allen für die Kontingentierung massgebenden Gesichtspunkten begründet erscheine.¹

8. Die Herabsetzung der Kontingente

Art. 13 FilmG regelt die zwei Reduktionsmöglichkeiten von bestehenden Kontingenten. Entweder erfolgt die Herabsetzung generell (Abs. 1) oder individuell (Abs. 2). Beide Reduktionsarten sind nicht davon abhängig, ob der Kontingentsinhaber sich bei seiner Tätigkeit etwas hat zuschulden kommen lassen. Eine Herabsetzung erfolgt ex nunc, also auf den Zeitpunkt des Herabsetzungsentscheides und begründet keinerlei Ansprüche auf Entschädigung.²

Eine generelle Herabsetzung aller Kontingente ist nur dann zulässig, wenn kultur- und staatspolitische Gründe dies erfordern (Art. 13 Abs. 1).³ Da Art. 13 FilmG keine Anhaltspunkte für die Grundsätze einer Herabsetzung liefert, müssen diese auf dem Wege der Auslegung gefunden werden. Das Gleichheitserfordernis verlangt eine zur Grösse des einzelnen Kontingentes proportionale Herabsetzung. Ausserdem sind vor allem bei den kleinen Kontingenten die betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten zu berücksichtigen.⁴

Herabsetzungsgrund bei der individuellen Herabsetzung eines Kontingentes ist die ungenügende Ausnützung desselben

1 BGE 99 Ib 452 (453).

2 Birchmeier, S. 77.

3 Siehe dazu auch Botschaft 3, BBl. 1961 II 1052.

4 Birchmeier, S. 78.

während drei aufeinanderfolgenden Jahren. Die Nichtausnützung darf nur zu einer Herabsetzung führen, wenn sie einen bestimmten Grad erreicht hat. Ausserdem ist die Herabsetzung unzulässig, wenn der Verleiher sein Kontingent im Dreijahreszyklus während einem Jahr genügend ausgenützt hat.¹

9. Der Entzug eines Kontingentes

a) Allgemeines

Da die Verfügungsverfügung im Regelfall keine materielle Rechtskraft erlangt, ist sie weder unabänderlich noch unwiderruflich. Der Widerruf der Kontingentserteilung als Verwaltungsakt kann sich aufdrängen, wenn wichtige öffentliche Interessen dies verlangen. Dabei kommen vor allem jene öffentlichen Interessen in Betracht, die bei der Erteilung des Kontingentes zu berücksichtigen waren. Die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen ein Kontingent wieder entzogen werden darf, sind in Art. 15 FilmG abschliessend aufgezählt. Dadurch wird der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung gewahrt. Liegt einer der in Art. 15 lit. a-c FilmG genannten Gründe vor, so kann das Kontingent einem Verleiher entzogen werden. Eine Ausdehnung auf andere, nicht erwähnte Gründe ist nicht zulässig.²

1 Birchmeier, S. 79.

2 Birchmeier, S. 83 f.

Dem Verleiher kann das Kontingent dauernd oder vorübergehend entzogen werden. Eine Höchstdauer des vorübergehenden Entzuges ist im Gesetz nicht vorgesehen. Der nur vorübergehende Entzug darf in seiner Wirkung aber jedenfalls nicht jener des dauernden Entzuges entsprechen. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechend, soll der dauernde Entzug solange nicht erfolgen, als mit dem vorübergehenden das gleiche Ziel erreicht werden kann.¹

b) Die Entzugsgründe

Ein erster Entzugsgrund liegt vor, wenn ein Verleiher durch sein Geschäftsgefahren anhaltend den kultur- und staatspolitischen Interessen zuwiderhandelt (Art. 15 lit. a FilmG). Es genügt dabei jede Verletzung, solange sie andauert und damit eine gewisse Schwere in objektiver und subjektiver Hinsicht aufweist.²

Als zweiter Entzugsgrund wird die Verletzung staats- und kulturpolitischer Landesinteressen durch Blind- und Blockbuchungen zwischen Verleihern und Produzenten einerseits und zwischen Verleihern und Veranstaltern von Lichtspielvorführungen andererseits genannt (Art. 15 lit. b). Hält man sich die Konsequenzen des Blind- und Blockbuchens³ vor Augen, so leuchtet ein, dass sich Verträge dieser Art negativ auf das Filmniveau auswirken und auf die Dauer kultur- und staatspolitische Interessen gefährden bzw. verletzen können.⁴

1 Birchmeier, S. 83.

2 Birchmeier, S. 84.

3 Vgl. o.S. 29.

4 Birchmeier, S. 84 f.

Als dritter und letzter Entzugsgrund ist der Wegfall der Voraussetzungen, unter denen das Kontingent erteilt wurde, zu erwähnen (lit. c). Unter anderem ist dabei daran zu denken, dass der Kontingentsinhaber nicht mehr im Besitz der persönlichen und sachlichen Voraussetzungen zur Führung eines wirtschaftlich gesunden Verleihbetriebes ist, sich z.B. überschuldet hat. Es kann aber auch sein, dass sich die Beteiligungsverhältnisse derart verändert haben, dass die Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland kulturell oder wirtschaftlich nicht mehr gewährleistet ist. Dieser letzte Entzugsgrund liegt aber auch vor, wenn durch das Verhalten des Verleihers ein den öffentlichen Interessen zuwiderlaufendes Monopol entstanden ist.¹

Mit dem Entzug ist es dem Kontingentsinhaber untersagt, weiterhin Spielfilme aus dem Ausland einzuführen und früher importierte Filme zu verleihen.²

c) Das Leitbild B

In Anwendung von Art. 15 lit. b FilmG wurde von den Behörden das sogenannte Leitbild B geschaffen, das am 11./12. August 1978 von der Eidgenössischen Filmkommission genehmigt wurde.³

Das Leitbild B will Missbräuche des Blind- und Blockbuchens verhindern und beseitigen, nicht grundsätzlich das Blind- und Blockbuchen an sich verbieten. Weiter will es den interessierten und betroffenen Kreisen eine Grundlage bieten, damit sie sich nötigenfalls gegen die missbräuchliche Anwendung des Blind- und Blockbuchens zur Wehr setzen können.⁴

1 Birchmeier, S. 86; siehe dazu auch Leitbild K, S. 11.

2 Leitbild K, S. 11, Ziff. 61; Schürmann, S. 209.

3 Leitbild B, S. 1-5.

4 Leitbild B, S. 2, Ziff. 3; S. 5, Ziff. 7.

10. Die Unübertragbarkeit des Kontingentes

Grundsätzlich¹ sind die Einfuhrkontingente nicht übertragbar und dürfen die aufgrund des Kontingentes eingeführten Spielfilme nur durch den Kontingentsinhaber selbst verliehen werden (Art. 14 Abs. 1 und 2 FilmG.).

Diese Nichtübertragbarkeit folgt aus der Prüfung der persönlichen und sachlichen Voraussetzungen eines Bewerbers. Im Falle freier Uebertragbarkeit würde diese Prüfung ihren Zweck verlieren. Es ist jede Form der Uebertragung ausgeschlossen, und der Ausschluss bezieht sich sowohl auf das Kontingent als Ganzes wie auch auf Teile davon. Auch ein einzelner Spielfilm kann also davon betroffen sein.²

VI. Zuständigkeit und Verfahren

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Erteilung einer Einfuhrbewilligung liegt, unter Vorbehalt der Beschwerde an das EDI und in letzter Instanz an das Bundesgericht, bei der Sektion Film (Art. 22 VV II).

Für die Erteilung, Erneuerung, Erhöhung, Herabsetzung und den Entzug von Kontingenten ist das EDI zuständig.³

1 Art. 14 Abs. 3 FilmG sieht bei Vorliegen wichtiger Gründe Ausnahmen vor.

2 Birchmeier, S. 79 f.

3 Art. 16 Abs. 1 FilmG; Leitbild K, S. 12, Ziff. 71; die beiden Bestimmungen stimmen in der Aufzählung nicht überein.

2. Verfahren

Die Entscheide der Sektion Film und des EDI sind den Betroffenen und den Berufsverbänden des Filmwesens mitzuteilen (Art. 23 VV II).¹

Verfügungen des EDI über Kontingente und Einfuhrbewilligungen können auf dem Wege der Verwaltungsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 17 Abs. 1 FilmG). Grundsätzlich gelten dabei die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 17 Abs. 2 FilmG).

1 Gemäss Leitbild K sind Kontingentsgesuche in vier Exemplaren bei der Sektion Film einzureichen. Diese bearbeitet sie und stellt sie bei Vollständigkeit dem Schweizerischen Filmverleiher-Verband und der Union der Schweizerischen Lichtspieltheater-Verbände zur Stellungnahme zu. Sofern darauf keine weiteren Rücksprachen mehr notwendig sind, legt die Sektion Film das Gesuch mit Antrag auf Bewilligung oder Ablehnung dem Vorsteher des EDI zum Entscheid vor (Leitbild K, S. 12, Ziff. 72).

3. Teil: Aspekte der schweizerischen Filmwirtschaft

§ 7: Grundaspekte der Gesamtfilmwirtschaft

Eine der Hauptschwierigkeiten bei der Darstellung der drei Sparten der schweizerischen Filmwirtschaft ist die Tatsache, dass die vorhandenen Probleme sehr komplex und stark miteinander verknüpft sind und daher nur schwer getrennt voneinander behandelt werden können. Das zur Verfügung stehende Material beschäftigt sich in der Reihenfolge Produktion, Kino, Verleih in abnehmendem Masse. Soweit Aussagen gemacht werden, sind sie häufig widersprüchlich. Fundierte Analysen fehlen weitgehend, was weiter erschwerend wirkt.

Der Ausdruck "Filmwirtschaft" bezeichnet nach der Praxis in der Schweiz die Aktivitäten insbesondere der folgenden Verbände und ihrer Mitglieder:¹

- Schweizerischer Interverband für Film und Audiovision (SIFA), Dachorganisation audiovisueller Medienproduzenten
- Schweizerischer Filmverleiher-Verband (SFV)
- Schweizerischer Lichtspieltheater-Verband (SLV)
Association Cinématographique Suisse Romande (ACSR)

Der schweizerische Filmmarkt wird von zwei horizontalen Kartellen beherrscht. Das eine Kartell bilden die im SFV zusammengeschlossenen Verleiher, das andere Kartell besteht aus den Mitgliedern des SLV sowie der ACSR.²

¹ Schlumpf, S. 97; der Verband Schweizerischer Filmproduzenten (VSF) existiert als solcher seit 1979 nicht mehr. Dessen Nachfolgeorganisation ist der Verband für Auftragsfilm und Audiovision (Trailer, Nr. 1/1985, o.S).

² Urteil HG, S. 8.

Die Dreiteilung in die Hauptbereiche der Filmwirtschaft¹ hat sich in der Schweiz nie richtig durchgesetzt. Es fehlte von jeher fast ganz die erste Stufe, nämlich die Produktion. Während es den benachbarten Ländern Frankreich, Deutschland und Italien zu Beginn dieses Jahrhunderts gelang, eine nationale Filmindustrie aufzubauen, entstanden in der Schweiz, abgesehen von der Produktionsgesellschaft Präsens Film AG, keine kontinuierlichen Produktionsfirmen für Spielfilme. Selbst in der "Blütezeit des Schweizer Films"², anfangs des Zweiten Weltkrieges, belief sich die einheimische Produktion nie auf mehr als 4 % des Gesamtangebotes. Die erstmalige Debatte um eine schweizerische Filmproduktion in den dreissiger Jahren erfolgte zwar mit dem Bewusstsein einer starken internationalen Konkurrenz, ohne dass man sich aber über deren ökonomische Konsequenzen im klaren gewesen wäre.³ Grössere Bedeutung hat die Produktion von Auftrags-, Industrie- und Werbefilmen. Damit befassen sich 20 bis 50 kleinere bis mittlere Produktionsfirmen.⁴

Konzerne bestimmten und bestimmen international die Entwicklung der Medien und wesentlich auch die Situation in der Schweiz. Die Vielzahl der kleinen, von einander isolierten Teile, aus denen das Filmwesen in der Schweiz besteht, bilden dazu kein ausreichendes Gegengewicht. Eine Ausnahme

1 Vgl. o.S. 3 ff.

2 Lederberger, in: Zoom, Nr. 2/1977, S.3; Giger/Jaeggi, S. 14; heute entstehen jährlich ca. 10 Spielfilme und ca. 50 Dokumentar- und Kurzfilme (Bänninger, Filmpolitik, S. 15; Maurer, Filmmanufaktur, S. 29 f.).

3 Wider/Aeppli, Bd.1, S. 15, 18; Straschek, S. 277.

4 Von Graffenried, S. 17; Bänninger, Dokumentation, S. 2; Koch, S. 68.

bilden nur einzelne Kinopools wie z.B. die Commercio-Movie AG in Zürich. Unter den schweizerischen Verleihbetrieben, die als unabhängig bezeichnet werden, herrscht ein angespannter Konkurrenzkampf. Dies als Folge des andauernden Ringens um die umsatzträchtigsten Einzelfilme.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz wird zudem dadurch erschwert, dass Filmauswertungslizenzen in immer grösserem Masse länderübergreifend gehandelt werden.

Aus dem ruinösen Konkurrenzkampf resultieren Blind- und Blockbuchungszwänge sowie hohe Garantieforderungen als nachteilige Folgen auch für die Kinos.¹

Da in der Schweiz wie bereits erwähnt nur wenige Spielfilme hergestellt werden² und davon erst noch nur ein Teil den Weg in die Kinos findet, ist der schweizerische Markt weitgehend auf die Einfuhr ausländischer Produktionen angewiesen. Infolge der kleinen Anzahl der Kinos und der Mehrsprachigkeit des Landes ist es in der Schweiz im Regelfall kaum möglich, einen Spielfilm auch nur annähernd zu amortisieren.³ Der Export bietet sich nur als beschränkt taugliches Mittel an, denn fremdsprachige Versionen und allgemeine Vertriebskosten verschlingen einen grossen Teil, wenn nicht die ganzen Bruttoerträge.⁴ Etwas besser stellen

1 Bänninger/Itin, S. 25.

2 Heute machen sie ca. 2-3 % des Gesamtangebotes aus (SLV, S. 4).

3 Einen Gewinn, mit dem der Verlust eines anderen Filmes kompensiert werden könnte, darf man schon gar nicht erwarten (Filmkollektiv, o.S.)

4 Der Film "Fluchtgefahr" von M. Imhof war in den USA beispielsweise ein Erfolg, spielte jedoch nur gerade seine Unkosten wieder ein. Um Rendite zu bringen, müsste ein solcher Film viel nachhaltiger vertrieben werden, was ungeheure Mehrkosten verursachen würde (Gespräch Schlumpf).

sich die Verhältnisse lediglich bei der Auftragsfilmproduktion dar.¹ So bestimmt denn die grosse Auslandabhängigkeit weitgehend das Bild der schweizerischen Filmwirtschaft.²

Solche Schwierigkeiten führen bezüglich Kontinuität des Filmschaffens zu einem *circulus vitiosus*, der kaum zu durchbrechen ist. Er zeigt sich beispielsweise in der gegenseitigen Abhängigkeit von personeller Infrastruktur und Produktion. Es können nicht regelmässig Filme produziert werden, wenn nicht auch genügend qualifizierte Filmtechniker und andere in dieser Sparte Beschäftigte vorhanden sind. Ebenso gilt das Umgekehrte. Werden nicht kontinuierlich Filme produziert, die den in der Filmherstellung Beschäftigten ein genügendes Einkommen garantieren, kann sich die personelle Infrastruktur nicht verfestigen und an Breite und Qualität gewinnen.³ Der Schweizer Film steckt seit über 20 Jahren (nicht zum ersten Mal) in einer mehr oder weniger ausgeprägten Krise, die sich nicht nur durch leere Förderungskassen sowie durch eine zunehmende Zahl arbeitsloser Filmtechniker und gescheiterter Filmprojekte, sondern auch durch eine unbefriedigende Situation in der Filmverbreitung und -rezeption zeigt. Die Erfahrungen der letzten Jahre lassen erkennen, dass ein eigenständiges Filmschaffen nur dann eine Chance hat, wenn in Zukunft neben der Produktion auch die Verbreitung von Schweizer Spielfilmen im In- und Ausland stärker gefördert wird.⁴

1 Birchmeier, S. 18; VSFG, S. 30; Aktionskomitee FA, S. 10.

2 Bächlin, in: Schweizer Annalen, Nr. 4 und 5/1944, S. 224.

3 Lachat, in: Cinéma, Nr. 1/1975, S. 26.

4 Müller, in: CinéBilanz 1983, S. 2; Ulrich, in: Zoom, Nr. 4/1985, S. 7.

§ 8: Die Produktionsverhältnisse

In seiner Botschaft an die Bundesversammlung über den Art. 27^{ter} BV betreffend das Filmwesen meinte der Bundesrat 1956, es bedürfe nicht einer langen Begründung dafür, dass die eigene Produktion den Lebensnerv jedes unabhängigen Filmwesens darstelle.¹ Diese Worte des Bundesrates sind weitgehend Programm geblieben. Konsequenzen filmpolitischer Natur für die Zukunft wurden nicht gezogen. Es ist zu vermuten, dass die Aufnahme von Filmförderungsbestimmungen in das Filmgesetz nicht dem Glauben an die Chancen einer schweizerischen Spielfilmproduktion entsprang, sondern aus referendumstaktischen Gründen erfolgte. Sie sollten die stark branchenschutzorientierten Massnahmen betreffend Filmverleih und Kino weniger bitter erscheinen lassen. Am Anfang staatlicher Regelungsbemühungen stand jedenfalls sicher nicht die Sorge um eine einheimische Produktionswirtschaft.²

In der gut 80jährigen Geschichte des schweizerischen Film-schaffens gab es bisher nur drei nennenswerte Produktionsperioden. Die erste dauerte von 1937/38 bis 1943, die zweite von 1956 bis 1962. Die dritte begann 1966 und dauert bis heute an. Von Interesse ist vor allem diese letzte und bisher längste Produktionsphase, in welcher der Wiederaufbau einer nationalen Filmproduktion erfolgte, die international Anerkennung findet.³

1 Botschaft 2, BBl. 1956 I 495.

2 Maurer, Filmmanufaktur, S. 92; Jahresbericht SF 1976, S. 1.

3 Maurer, Filmmanufaktur, S. 11-13; Buache, S. 8; Wider/Aeppli teilen diese Produktionsphasen ganz anders ein und bezeichnen als Beginn des neuen Schweizer Films "Nice Time" (1957) von Tanner/Goretta (Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 269-271).

Die Produktionssituation in der Schweiz entspricht grundsätzlich der allgemeinen Lage der Filmherstellung in Europa.

Qualifizierte Produktionskräfte personeller Art sind in genügendem Ausmass vorhanden. Schwierigkeiten bereitet aus verschiedenen Gründen die Filmfinanzierung, denn einerseits liegt die Filmteuerung sichtlich höher als die allgemeine Teuerung, andererseits stehen durch die Filmförderung des Bundes und des Schweizer Fernsehens nur beschränkte Mittel zur Verfügung. Hinzu kommt eine brancheninterne Filmfinanzierung, die erst bescheidene Ausmasse angenommen hat. Viele Filmschaffende sind ganz oder teilweise arbeitslos, und der Nachwuchs steht infolge Mangels an Kapital und Ausbildungsmöglichkeiten vor ungünstigen Startchancen. Trotzdem werden kulturell wertvolle Filme hergestellt. Diese kulturellen Erfolge paaren sich aber nur selten mit den notwendigen kommerziellen.¹

A. Die Förderung des Schweizer Films

Im wesentlichen erfolgt die Förderung des Schweizer Films durch den Bund und das Schweizer Fernsehen. Zwar leisten auch einzelne Kantone, Gemeinden, kirchliche Organisationen und andere Institutionen gewisse Beiträge.² Diese sind jedoch (insbesondere im Vergleich mit Oper und Theater) verschwindend klein. Im Unterschied zu anderen Ländern, vor allem den USA, hat sich in der Schweiz die Privatwirtschaft,

1 Bänninger, Filmpolitik, S. 15.

2 Maurer, Filmmanufaktur, S. 121; ders., in: CinéBilanz 1983, S. 23.

von vereinzelt Ausnahmen abgesehen,¹ nie für den Film interessiert.²

I. Die Bundesbeiträge

Der Bund fördert gemäss Art. 5 FilmG die schweizerische Produktion wertvoller Filme. Der Spielfilm wird erst seit der Teilrevision des Filmgesetzes vom 19. Dezember 1969³ als förderungswürdig erachtet.

Um unter der gegebenen Finanzknappheit des Bundes trotzdem ein relatives Höchstmass an effizienter Förderung zu erreichen⁴, erarbeitete die Sektion Film des Bundesamtes für Kulturpflege (Abteilung des Eidgenössischen Departements des Innern) ein Konzept, das Leitbild F.⁵ Dieses legt fest, welche Bereiche des Films gefördert werden, nämlich: Produktion, Promotion, Archivierung. Ausserdem enthält es die Rubrik "Spezialfälle". Die in Art. 5 lit. d FilmG vorgesehenen Stipendien für berufliche Aus- und Weiterbildung fanden keine Aufnahme in dem Leitbild.

Zum Bereich Produktion gehören gemäss Leitbild F Drehbuchbeiträge und Beiträge an die Vorproduktion, Herstellungsbeiträge sowie Qualitäts- und Studienprämien. Der Bereich

1 So vergab beispielsweise die Stiftung Landis & Gyr in Zug 1984 ihren Förderungspreis für Wissenschaft, Caritas und Kultur erstmals an einen Filmschaffenden. Eine konsequente Filmförderung betreibt aber bisher nur die Migros (Seiler, in: TAM, Nr. 15/1984, S. 18; Hoehn, in: Zoom, Nr. 13/1983, S. 12).

2 Straschek, S. 275; Maurer, Filmmanufaktur, S. 104.

3 AS 1970, 509 f.

4 Koch, S. 114 f.

5 Leitbild F vom 14. Januar 1975, Fassung Januar 1985.

Promotion (Verleih und Marketing) umfasst die Unterstützung des Schweizer Filmzentrums zwecks Verleih von Schweizer Filmen im Inland sowie für die Beschickung internationaler Festivals im Ausland wie auch in der Schweiz. Ausserdem fallen darunter Beiträge an die jährlich stattfindenden Solothurner Filmtage. Die Archivierung bedeutet Beiträge an das Schweizerische Filmarchiv in Lausanne. Die Rubrik "Spezialfälle" schliesslich steht für Aktionen und Diverses zur Verfügung.¹

Das Leitbild F legt auch die Anteile der einzelnen Bereiche am Gesamtkredit fest:²

- Produktion 75 %
- Promotion 15 %
- Archivierung 8 %
- Spezialfälle 2 %

Momentan kann ein Schweizer Film durch den Bund grundsätzlich bis zu 50 % seines Budgets und bis zu einem Maximalbetrag von Fr. 500'000.-- finanziert werden. Vom Förderungskredit im Jahre 1985 in der Höhe von Fr. 7,5 Mio. sollen Fr. 4'500'000.-- als Herstellungsbeiträge in die direkte Produktionsförderung gehen. Indirekt kommen weitere Fr. 1'125'000.-- in Form von Qualitäts- und Studienprämien sowie Beiträgen für Drehbücher und Vorproduktionen der Produktion zugute.³

In den letzten Jahren belaufen sich die Produktionskosten für Langspielfilme im Mittel auf rund Fr. 800'000.-- pro Film.⁴ Ausgehend von den direkt der Produktion zur Verfü-

1 Leitbild F 1985, o.S.

2 Leitbild F 1985, o.S.

3 Leitbild F 1985, o.S.

4 Maurer, Filmmanufaktur, S. 30.

gung stehenden Fr. 4,5 Mio. könnte der Bund also rund elf Langspielfilme zur Hälfte finanzieren. Diese Zahlen sind allerdings sehr relativ. Noch immer kommen nämlich recht viele Filmemacher mit sehr bescheidenen Mitteln aus.¹ Ausserdem kann der Begutachtungsausschuss, der dieses Geld verwaltet, nicht auf diese Art damit umgehen, weil er auch kleinere und mittlere Filmprojekte berücksichtigen muss.² So wurden beispielsweise 1981 allein für Herstellungsbeiträge 100 Gesuche gestellt. Von diesen konnten nur deren 19 bewilligt werden.³

Hatte der Bund am Anfang seiner Förderungspraxis noch den letzten fehlenden Geldbetrag für eine Produktion aufzubringen, musste er mehr und mehr dazu übergehen, seinen Beitrag als ersten im Sinne eines andere Geldgeber motivierenden Qualitätssiegels festzusetzen. Gemäss Art. 7 Abs. 1 V (1) bezahlt der Bund seinen Beitrag erst aus, wenn die Restfinanzierung eines Projektes sichergestellt ist. Diese Restfinanzierung gestaltet sich immer schwieriger, so dass 1981 trotz Unterstützungszusage seitens des Bundes Filme von drei der namhaftesten Schweizer Filmautoren nicht realisiert werden konnten.⁴ Die Filmförderung verliert damit immer mehr an Wirkung. Entscheide über das Zustandekommen eines schweizerischen Filmprojektes fallen zunehmend im Ausland.⁵

1 Maurer, Filmmanufaktur, S. 31.

2 Schlumpf, in: Cinéma, Die eigenen Angelegenheiten, S. 163.

3 Jahresbericht SF 1981, S. 18.

4 Es handelte sich dabei um Filmprojekte von M. Soutter, C. Goretta und D. Schmid (Jahresbericht SF 1981, S. 5).

5 EJPD, S. 158; Jahresbericht SF 1981, S. 5.

Vordringliche Aufgabe der Förderung durch den Bund sollte die Sicherung der Kontinuität des Filmschaffens sein.¹ Diese Kontinuität ist ernsthaft in Gefahr. Für 1985 erhöhte der Bund den Förderungskredit zwar von Fr. 4,75 Mio. auf Fr. 7,5 Mio.² Dieser Betrag ist aber noch immer zu klein³ und im Vergleich zu anderen Ländern auch eher bescheiden. In Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und Italien liegen die Förderungsbudgets in der Grössenordnung von Fr. 100 Mio. jährlich.⁴ Belgien, von der Landesgrösse her mit der Schweiz vergleichbar, subventioniert seine Filmproduktion jährlich mit rund Fr. 12 Mio.⁵

Natürlich kann der Bund nicht die Alleinverantwortung für ein schweizerisches Filmschaffen übernehmen. Die Kantone und Gemeinden, bei denen die Kulturhoheit liegt, behandeln die ausserhalb des traditionellen Bereiches liegende Kultur, zu der der Film unbestrittenermassen gezählt werden kann, wie gesagt einerseits noch immer stiefmütterlich.

1 Jahresbericht SF 1981, S. 6.

2 Leitbild F 1985, o.S.; Bundesrat Egli stellte für 1986 eine weitere Erhöhung in Aussicht (Ulrich, in: Zoom, 4/1985, S. 7).

3 Bereits für das Jahr 1980 berechnete die Sektion Film zur Sicherung der Kontinuität ein Kreditbedürfnis von Fr. 12 Mio. (Koch, S. 133, 136 f.); 1984 wurde dieses auf Fr. 15 Mio. geschätzt (Jaeggi, in: Zoom, Nr. 4/1984, S. 3).

4 Bänninger, Filmpolitik, S. 18; Maurer beziffert diese Förderungssummen mit Fr. 60 Mio. (Maurer, Filmmanufaktur, S. 152).

5 VSFG, S. 17; Maurer, Filmmanufaktur, S. 152.

Andererseits entziehen die Kantone und Gemeinden den Kinos und damit der gesamten Filmwirtschaft allein an Billettsteuern jährlich Fr. 12 - 15 Mio.¹ Gelder, die meist nicht zweckgebunden oder dann für Drittzwecke verwendet werden. Stellt man sämtliche Subventionen des Bundes, der Kantone und Gemeinden den fiskalischen und parafiskalischen Belastungen des Filmgewerbes gegenüber, resultiert ein geschätzter Nettoüberschuss von jährlich rund Fr. 10 Mio. zugunsten der öffentlichen Hand. Würde man dazu noch indirekte Hilfsmassnahmen in Form von Steuervergünstigungen rechnen, wie sie verschiedene Länder Westeuropas, nicht aber die Schweiz anwenden, müsste sich die Negativbilanz zulasten des Filmes auf rund Fr. 20 Mio. belaufen.²

Die Privatwirtschaft zieht aus der Tatsache, dass der Schweizer Film einen grossen Beitrag an das Landesimage leistet, noch immer keine Schlüsse.³

Auf seiten der Autoren und Produzenten hat sich teilweise eine kontraproduktive Subventionsmentalität breitgemacht. Kontraproduktiv deshalb, weil das Aufkommen neuer Medien (z.B. Video) eine Herausforderung mit sich bringt,

1 Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 63 f.; EJPD, S. 106; Maurer, Filmmanufaktur, S. 153.

2 EJPD, S. 160; Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 64.

3 Bänninger, Filmpolitik, S. 20.

die nicht mit dem Ruf nach mehr Subventionen angenommen werden kann. Möglichkeiten liegen brach.¹

II. Die Förderung durch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)

Die SRG ist neben dem Bund die inländische Hauptfinanzierungsquelle für Schweizer Filme. Ohne die Mitfinanzierung durch die SRG hätten die meisten Filmprojekte trotz Bundeshilfe nicht realisiert werden können.² Die Beziehungen zwischen Film und Fernsehen sind vielfältig. Das Fernsehen ist die grösste Filmproduzentin der Schweiz, sei es dadurch, dass es Filme in Auftrag gibt oder dass es sich als Koproduzent an Projekten beteiligt. Des weitern entstehen Verbindungen zwischen Film und Fernsehen durch die Ausstrahlung von Schweizer Filmen am Bildschirm.³

1 Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 74 f.; zu erwähnen ist an dieser Stelle auch nochmals die mangelhafte brancheninterne Filmfinanzierung. Die "Aktion Schweizer Film", die unter anderem die Erhebung eines Film-Zehners auf jedem Kinobillett vorsieht, könnte der Schweizer Filmproduktion allein dadurch rund Fr. 2 Mio. zuführen. Diese Massnahme wird seit Jahren diskutiert, von den Kinos aber erst vereinzelt in die Tat umgesetzt (Bauer/Bernhard, S. 16; Müller, in: Zoom, Nr. 2/1985, S. 6 f.; Jahresbericht SFV 1983, S. 7).

2 Maurer, Filmmanufaktur, S. 14.

3 Buache betont denn auch die grosse Verantwortung des Schweizer Fernsehens (Buache, S. 21 f.).

Für die Behandlung gemeinsamer Fragen und Probleme existiert seit vielen Jahren die Kontaktstelle Film-Fernsehen, zusammengesetzt aus Vertretern der Filmkultur, der Filmwirtschaft und der SRG.¹

Am 27. März 1984 wurde zwischen der SRG und den Verbänden des Schweizer Filmschaffens ein Rahmenabkommen über die gegenseitigen Beziehungen abgeschlossen. Dieses Rahmenabkommen trat nach Unterzeichnung rückwirkend auf den 1. Januar 1983 in Kraft und gilt vorbehaltlich einer Erneuerung bis Ende 1985.² Finanzielle Quintessenz des Abkommens ist, dass die SRG für die Zeit von 1983 bis 1985 in ihren Budgets Produktionsbeteiligungen von insgesamt Fr. 8,25 Mio. vorsieht.³ Diese Unterstützung wird in Beteiligungs- oder Mitfinanzierungsverträgen geregelt. Berücksichtigt werden primär Schweizer Filme oder schweizerisch-ausländische Koproduktionen im Sinne von Art. 5 und 6 der Verordnung (1) über das Filmwesen.⁴

Die SRG unterstützt somit die Schweizer Filmproduktion im Moment jährlich mit Fr. 2,75 Mio. Das ist ein Fortschritt. Stellt man diese Zahl aber in Relation zu anderen Zahlen der SRG und zu den heutigen Produktionskosten, so wirkt sie wiederum sehr bescheiden: 1984 budgetierte die SRG einen Betriebsaufwand von Fr. 347 Mio. Auf Fremdproduktionen und Rechte entfallen davon rund Fr. 45 Mio. Im Verhältnis zur

1 Bänninger, Dokumentation, S. 4; Schlumpf, S. 64, 76 f. 82.

2 Rahmenabkommen, Ziff. 7.1.

3 Rahmenabkommen, Ziff. 3.2.

4 Rahmenabkommen, Ziff. 3.3., 3.2.

Unterstützung von Schweizer Produktionen ergibt das eine Relation von 150/16/1.¹

Es fällt schwer, zum Thema Filmförderung Rezepte zur Lösung der anstehenden Probleme anzubieten. Die Schwierigkeiten sind strukturell bedingt, vielfältig und zum Teil eng miteinander verstrickt. Bund und Fernsehen scheinen die Weiterexistenz des Schweizer Films tatsächlich sichern zu wollen. Was fehlt, sind klarere Prioritäten wie zum Beispiel die grössere Berücksichtigung des Nachwuchses sowie die stärkere Förderung der Filmverbreitung.²

B. Weitere Aspekte

I. Die Solothurner Filmtage als Spiegel des Schweizer Films

Ende Januar 1985 fanden zum 20. Mal die Solothurner Filmtage statt. Diese Filmtage bilden ein Forum, auf dem sich jährlich zeigt, was in der Schweiz an Kurz- und Langspielfilmen, Dokumentar-, Experimental- und Trickfilmen produziert wurde. 160 Werke wurden angemeldet und davon rund 100 Filme vorgeführt.³ Das schweizerische Filmschaffen ist nach wie vor sehr aktiv. Es bemühen sich immer mehr Film-

1 Seiler, in: TAM, Nr. 15/1984, S. 18 f.; insgesamt wird das Rahmenabkommen nicht nur aus finanziellen Gründen positiv bewertet. Die Filmfachverbände werden dadurch erstmals als Partner bei der Vertragsgestaltung anerkannt. Weiter regeln die Musterverträge auch die Verwertungsrechte im Zusammenhang mit den neuen Medien (Ulrich, in: Zoom, Nr. 6/1984, S. 1).

2 Ulrich, in: Zoom, Nr. 4/1985, S. 7; Ulrich, in: Zoom, Nr. 2/1985, S. 1; Müller, in: Zoom, Nr. 2/1985, S. 2-7.

3 Ulrich, in: Zoom, Nr. 2/1985, S. 1; Ulrich, in: Zoom, Nr. 4/1985, S. 2.

autoren um die Subventionsgelder. Der Nachwuchs versucht sich gegenüber den bestandenen Grössen des Schweizer Films zu profilieren. Mit dem wirtschaftlichen Umschwung der letzten Jahre kam auch der politische, der seine Spuren im kulturellen Bereich hinterlassen hat. Einerseits sind gesellschaftskritische Filme noch weniger gefragt als früher, andererseits betreiben immer mehr Filmschaffende eine individualistische Nabelschau, versuchen nicht mehr, einem nach wie vor an anspruchsvollen Filmen interessierten Publikum¹ provokativ schweizerische Realitäten zu zeigen. Die Abhängigkeit von Bund und Fernsehen fördert offensichtlich Wohlergehen.²

II. Produktionskosten und Auslandabhängigkeit

Ein markanter Punkt in der Entwicklung des neuen Schweizer Films ist die Steigerung der Produktionskosten. Diese hängt, neben anderen Faktoren, damit zusammen, dass einerseits die technischen, personellen und materiellen Grundlagen der Produktion ausgebaut wurden, um qualitativ gute Filme herstellen zu können. Andererseits sind nach und nach alle Kosten im Bereiche der Produktion budgetiert worden (z.B. keine Gratisarbeit mehr). Als Voraussetzung für ein langfristig existenzfähiges Filmschaffen war dieser Prozess notwendig. Es werden aber neben den nunmehr normal budgetierten Filmen nach wie vor sogenannte Low-Budget-Produktionen hergestellt, Filme, bei denen die Herstellungs-

1 Dies, obwohl ein Teil der Filmbranche seit Jahrzehnten versucht, die Kinobesucher an seichte Unterhaltung zu gewöhnen (Ledergerben, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 6 f.).

2 Jaeggi, in: Zoom, Nr. 4/1984, S. 3-6; Loretan, in: Zoom, Nr. 4/1984, S. 10 f.

kosten klar unter dem Durchschnitt liegen.¹ Zwar bieten die elektronischen Medien heute neue, noch viel zu wenig erprobte Möglichkeiten,² doch darf darüber nicht vergessen werden, dass in den letzten Jahren nur durchschnittlich fünf Filme unter normalen, professionellen Bedingungen hergestellt werden konnten.³ Mit zunehmenden Produktionskosten werden die Finanzierungsanteile des Bundes an der Langspielfilmproduktion letztlich doch kleiner. Grundsätzlich gilt dies auch für die Beiträge des Fernsehens. Der Bedeutungsverlust dieser Geldquellen erhöht die Produktionsschwierigkeiten, führt zu Sachzwängen (z.B. Koproduktion mit dem Ausland), die die Gefahr mit sich bringen, dass immer mehr industrielle Standardprodukte entstehen.⁴

Je höher ausserdem die Produktionskosten eines Filmes sind, desto grösser werden auch die ausländischen Anteile. Maurer kommt bei den von ihm untersuchten Filmen auf einen Durchschnitt ausländischer Finanzierungsanteile von 53,6 %.⁵ Dazu noch ein paar weitere Beispiele: "Der Gemeindepräsident" von Bernhard Giger kostete Fr. 350'000.-- und konnte dank eines ausgesprochen schweizerischen Themas ausschliesslich mit schweizerischen Mitteln finanziert werden.

Von dieser Limite an wird es grundsätzlich bereits sehr schwierig, ohne ausländische Unterstützung zu produzieren.⁶ Das zeigen auch die neuen Projekte von M. Imhof, "Die Reise", und M. Fischer, "Kaiser und eine Nacht". "Die

1 Maurer, Filmmanufaktur, S. 73; Koch, S. 132; VSFG S. 22.

2 Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 75.

3 Maurer, Filmmanufaktur, S. 73.

4 Maurer, Filmmanufaktur, S. 110; Buache, in: Swiss Films 1978, S. 19.

5 Maurer, Filmmanufaktur, S. 125; Koch, S. 122 f., 151; EJPD, S. 15; Maurer untersuchte 65 von 101 Produktionen in den Jahren 1966-1980.

6 Theres Scherer, Produzentin, in: Medienkritik.

Reise", ein Dreimillionenprojekt, soll ca. zu einem Drittel aus dem Inland, zu zwei Dritteln aus der BRD finanziert werden. Das Projekt von M. Fischer kostet rund 1,4 Mio. DM. Davon werden 0,4 Mio. aus der Schweiz, 1 Mio. aus der BRD bezahlt.¹

Der Entscheid darüber, ob ein schweizerisches Filmprojekt zustande kommt, fällt also immer häufiger im Ausland. Diese zunehmende Auslandabhängigkeit hat ihre negativen Auswirkungen: So verlieren etwa die Produzenten an Einfluss auf ihre Projekte, die Rentabilität eines Films verschlechtert sich noch mehr, da die Rückflüsse aus dem Ausland infolge der weitgehenden Rechtsabtretungen entfallen oder sich verkleinern. Des weiteren gehen Arbeitsmöglichkeiten für Schweizer Filmtechniker durch die internationale Besetzung der Drehequipen verloren.²

§ 9: Das Verleihgewerbe

A. Vorbemerkung

Was bereits bezüglich der gesamten schweizerischen Filmwirtschaft angedeutet wurde,³ gilt für das Verleihgewerbe im besonderen Masse: Verlässliche Fakten, Zahlen oder Analysen fehlen weitgehend oder werden unter Verschluss gehalten. Eine Tatsache, die selbst verbandsintern kriti-

1 M. Imhof und M. Fischer, Regisseure, in: Medienkritik.

2 Maurer, Filmmanufaktur, S. 137-142, 151, 161; Kunstgewerbemuseum, Ziff. 13; VSFG, S. 28; Buache, in: Swiss Films 1978, S. 19.

3 Vgl. o.S. 68.

siert wird und bei den anstehenden Schwierigkeiten, die meist weniger den Verleih als solchen, als vielmehr die gesamte Filmbranche betreffen, kaum zu verstehen ist.¹

B. Verbandsgründung und historisch-wirtschaftliche Entwicklung des Verleihgewerbes

I. Verbandsgründung

Der Verband der Kinematographischen Interessenten der Schweiz (VKIS) vereinigte in seinen Anfängen sowohl Kinobesitzer wie auch Verleiher.² 1916 traten die wichtigsten Verleiher des Landes aus dem VKIS aus und gründeten eine eigene Organisation, die Genossenschaft schweizerischer Film-Verleiher. 1922 wurde diese Genossenschaft zum erweiterten Film-Verleiher-Verband (FVV) umgestaltet, der sich heute Schweizerischer Filmverleiher-Verband (SFV) nennt.³ Ihm angeschlossen sind sämtliche kommerziellen Verleiher in der Schweiz.⁴

II. Historisch-wirtschaftliche Entwicklung des Verleihgewerbes

Bis Mitte der dreissiger Jahre erlaubte die wirtschaftliche und politische Lage einen sicheren Aufbau der Organisation im Verleihgewerbe. Die auf die Weltwirtschaftskrise folgenden politischen Unruhen in Europa veränderten

1 Jahresbericht SFV 1981, S. 3; Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 16.

2 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 31.

3 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 31; etwas anders schildert Sautter die Gründung des "Filmverleihverbandes in der Schweiz" (Sautter, S. 114).

4 Bänninger, Dokumentation, S. 4.

diese Lage. Die Konkurrenzsituation zwischen unabhängigen und abhängigen¹ Verleihbetrieben, bis Anfang der dreissiger Jahre noch in einem gewissen Gleichgewicht, verlor dieses zunehmend.

Wie bereits ausgeführt, standen bis kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges keinerlei gesetzliche Massnahmen dem Filmimport in die Schweiz entgegen, was zu einem erheblichen Ueberangebot auf dem inländischen Filmmarkt führte. Mit einer Einfuhr von jährlich rund 600 Spielfilmen wies die Schweiz ein Angebot auf, das etwa doppelt so hoch wie jenes in Deutschland war. Eine Reichhaltigkeit, wie sie nur noch in Schweden anzutreffen war. Für das Filmgewerbe resultierten daraus harte Konkurrenzkämpfe innerhalb der Verleih- und Kinosparte selbst sowie zwischen den beiden Sparten.²

Bis Mitte 1939 erhöhten fünf abhängige Verleiher ihren Anteil an den insgesamt verliehenen Spielfilmkopien von 21 % (1933) auf 57 %.³ Ganz allgemein war ein starker Konzentrationsprozess im Gange. So verliehen 1935 von 38 dem FVV angeschlossenen Firmen deren 15 über 90 % des Filmangebotes. Insbesondere vom Ausland her wurden Bestrebungen zu weiteren Zusammenschlüssen im schweizerischen Verleihgewerbe festgestellt.⁴

Neben der traditionellen Konkurrenz durch die abhängigen amerikanischen Verleihfirmen machte sich nach der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus in Deutschland vor allem

1 Vgl. u.S. 91-96.

2 Bächlin, in: Schweizer Annalen, Nr. 4 und 5/1944, S. 226.

3 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 34.

4 Sautter, S. 110, 114; Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 3; Botschaft 1, BBl. 1937 II 488.

von dort her ein starker Konkurrenzdruck auf die unabhängigen Verleihbetriebe in der Schweiz bemerkbar. Das nationalsozialistische Deutschland legte Produktion und Verleih im Inland zusammen und ging systematisch darauf aus, den Verleih deutscher Filme im Ausland in wenigen Händen zu konzentrieren. Die Mehrzahl der Kinos in der deutschen Schweiz spielten damals hauptsächlich Filme deutscher Herkunft, und die unabhängigen Betriebe beschäftigten sich weitgehend mit deren Verleih. Aufgrund der militärischen Erfolge gelang es dem Reichspropagandaministerium, die Hand auf sämtliche Produktionsstätten deutschsprachiger Filme zu legen und in der Folge die Konzentration des Verleihs deutschsprachiger Filme in der Schweiz unter Ausschaltung der unabhängigen Betriebe zu verwirklichen.¹

Einerseits griff nun der Verleiherverband zu Selbsthilfemassnahmen. Durch Erweiterung der Statuten wurden Bestimmungen geschaffen, welche die Verbandsmitglieder verpflichteten, die Vertrustung des Verleihgewerbes und die wirtschaftliche Ueberfremdung möglichst zu verhindern. Weiter wurden 1935 mit dem SLV und dem ACSR Interessenverträge² abgeschlossen. Diese kartellistischen Vereinbarungen sollten die innere Struktur der Filmwirtschaft, d.h. der Verbandsmitglieder, stärken.³

Andererseits riefen die Verbände den Bund um Erlass von Schutzmassnahmen an, da die Selbsthilfemassnahmen nicht genügten, um dem wirtschaftlichen Druck einen wirksamen Riegel vorzuschieben. 1938 waren von total 40 Verleihfirmen

1 Sautter, S. 110; Pfister, S. 11-14.

2 Vgl. u.S. 109 ff.

3 Sautter, S. 114 f.

9 direkt vom Ausland abhängig: 5 amerikanische und 4 deutsche.¹ Unter dem Eindruck nationalsozialistischer Bedrohung ergriff der Bundesrat Massnahmen zur Erhaltung eines unabhängigen schweizerischen Verleihgewerbes, was ihm als der beste Weg erschien, um dem Ausland die Beeinflussung der Programmierung zu verwehren. Aufgrund dieser Ansicht erging der Bundesratsbeschluss Nr. 54 vom 26. September 1938 über die Beschränkung der Einfuhr, der die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr anordnete.² Einfuhrkontrolle und Spielfilmkontingentierung als Werkzeuge der geistigen Landesverteidigung sorgten dafür, die unabhängigen Verleihfirmen konkurrenzfähig zu halten.³

Bis heute hat sich unter dem Schutz des Staates eine im Vergleich mit anderen europäischen Ländern erstaunlich grosse Anzahl von unabhängigen Verleihfirmen erhalten.⁴

C. Die wirtschaftliche Lage des Verleihgewerbes

I. Allgemeine Bemerkungen

Die wirtschaftliche Lage des Verleihgewerbes wird seit einiger Zeit als schwierig bezeichnet. Zahlreiche Verleiher befinden sich in ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten und verfügen über zu geringe Liquidität.⁵ Nur jeder dritte zeichnet sich durch wirtschaftlich gesunde Verhältnisse aus. Konkurse, Betriebsübernahmen und -schliessungen

1 Sautter, S. 110 f.

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1032 f.

3 Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 3.

4 Von Graffenried, S. 24.

5 Jahresbericht SF 1978, S. 33; Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 70.

haben sich in den letzten Jahren gehäuft, weitere sind zu erwarten.¹ Zwar erzielen die Verleiher gesamthaft noch immer stattliche Umsätze. Die Konkurrenzsituation aber ist gespannt. Ausserdem werden auch die Verleiher mit ins Gewicht fallenden Gebühren belastet.

Die Einfuhrzahlen der Spielfilme weisen eine rückläufige Tendenz auf.² Die Beschaffung wirtschaftlich und kulturell interessanter Filme ist schwierig. Starke schweizerische Verleiher und die abhängigen Verleihbetriebe (sowie einige städtische Kinos) entscheiden weitgehend, was das Schweizer Kinopublikum zu sehen bekommt. Die restlichen sowohl nichtkommerziellen wie kommerziellen Institutionen bzw. Unternehmen versuchen zu überleben.³ Für die meisten Verleiher bestehen erhebliche Probleme, ausländische Filme zu angemessenen Konditionen zu erhalten. Ausländische Produzenten bestimmen das Marktgeschehen und laugen mit überhöhten Verleihgarantien letztlich die gesamte schweizerische Filmwirtschaft aus.⁴

II. Branchenstruktur

1. Anzahlmässige Entwicklung des Verleihgewerbes seit 1939

Die Entwicklung der Verleihfirmenzahl zeigt regelmässige Züge. Bei der erstmaligen Zuteilung von Kontingenten an die einzelnen Verleihfirmen im Jahre 1939 beschäftigten sich 34 Gesellschaften kommerziell mit dem Filmverleih. Im Gefolge des Filmbooms der Nachkriegsjahre erhöhte sich diese

1 Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 70.

2 Vgl. u.S. 130 f.

3 Jahresbericht SF 1978, S. 30 f.; Cuttat, in: CinéBilanz 1983, S. 14.

4 Bänninger, Filmpolitik, S. 14.

Zahl bis 1958 auf 44 Betriebe.¹ Nach 1958 sank die Anzahl an Verleihern bis 1977 langsam, aber stetig und bewegt sich seither um 30 Betriebe.

1985 wurden beispielsweise 31 kommerziellen Verleihern ordentliche Kontingente für die Einfuhr von Spielfilmen in 35-mm-Format zugeteilt.²

Aus den Abschlüssen der Kontingentsjahre 1971 bis 1982 der Sektion Film sowie aus den Verfügungen des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) bezüglich Kontingentszuteilungen 1984 und 1985 geht hervor, dass sich der Bestand an kommerziellen Verleihfirmen insbesondere in den Jahren 1973 (37 Firmen) bis 1977 (31 Firmen) stark reduziert hat.³ Insgesamt verloren in den untersuchten 15 Jahren (1971-1985) 15 Verleiher ihr Kontingent. Dem stehen 9 Verleiher gegenüber, denen neu ein Kontingent zugeteilt wurde. Bei der Mehrzahl der wegfallenden Betriebe handelte es sich dabei, gemessen an der Höhe der Individualkontingente, um grosse bis mittlere Firmen, während die neu hinzugekommenen mehr-

1 Von Graffenried, S. 22.

2 Verfügung II EDI, S. 1 f.

3 1983 wurde kein Abschluss gemacht, die zugeteilten Kontingente für 1983 mussten aufgrund einer nicht näher bezeichneten Liste der Sektion Film eruiert werden. Seit 1984 lassen sich Kontingentsinhaber und Kontingente aus Verfügungen des EDI feststellen, die sämtliche Kontingentsinhaber zusammen umfassen.

heitlich von mittlerer Grösse sind. Diese Zahlen sprechen für die grossen Risiken des Verleihgeschäftes bzw. der gesamten Filmwirtschaft.¹

2. Abhängige, unabhängige und nichtkommerzielle Verleiher

a) Abhängige Verleiher

Als abhängige Verleiher werden jene Betriebe bezeichnet, die direkt von einem ausländischen Produktionsunternehmen Direktiven empfangen. Diesen Tochtergesellschaften wird vom Mutterhaus vor allem die Auswahl der durch sie zu verleihenden Filme, die Auswertungsart sowie die werbemässige Lancierung derselben weitgehend vorgeschrieben. Sie bezahlen keine Verleihgarantien und überweisen den nach Abzug der Generalunkosten verbleibenden Betrag der Auswertung in der Schweiz an das ausländische Mutterhaus.² Bei den abhängigen Verleihern handelt es sich um grosse und kapitalkräftige Firmen amerikanischer Herkunft.

1 Abschlüsse der Kontingentsjahre 1971-1982; nicht näher bezeichnete Liste bezüglich Kontingentszuteilung 1977-1983 (ordentliche Kontingente im 35-mm-Format) der Sektion Film; Verfügung I EDI, S. 1; Verfügung II EDI, S. 1f.

2 Sieber, S. 8; Frehner, S. 45; Sautter, S. 109; Mauerhofer, in: WUR 1957, S. 256; Sieber und Frehner unterscheiden bei den abhängigen Verleihern noch zwischen Tochtergesellschaften und Agenturen, also Verleihern, die aufgrund eines Agenturvertrages den ausschliesslichen Verleih einer ausländischen Produktionsgesellschaft betreiben (Sieber, S. 8; Frehner, S. 45).

Wie bereits ausgeführt,¹ sind die grossen und mittleren amerikanischen Produktionsgesellschaften, die sogenannten Majors, in der Motion Picture Association of America (MPAA), einer gemeinsamen Handelsorganisation zusammengeschlossen. Diese Majors haben in Amerika selbst eine dominierende Marktstellung. Sie beschäftigen sich nicht nur mit der Produktion, sondern auch mit dem Verleih und der Vorführung von Filmen. Für die Verbreitung ihrer Produkte im Ausland, also auch in der Schweiz, ist die Exportorganisation der MPAA, die Motion Picture Export Association (MPEA), zuständig. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der letzten Jahre gingen jedoch auch an diesen Multis nicht spurlos vorüber. Die Folge davon waren Betriebsübernahmen oder Fusionierungen innerhalb des Produktionsbereiches und - was für die schweizerischen Verleiher von grösserer Bedeutung ist - der Verleihbranche.² 1983/84 zeigte sich bezüglich amerikanischer Verleihfirmen in der Schweiz folgendes Bild:³

- 20th Century-Fox Film Corporation (angeschlossen:Columbia)
- Cinema International Corporation GmbH Schweiz (CIC), stillgelegt per 31.8.1983. Verleih aller Filme durch Unartisco SA.
- Unartisco SA ("United Artists")
- Universal-Film SA, stillgelegt per 31.8. 1983. Verleih aller Filme durch Unartisco SA.
- Warner Bros. (Transatlantic), Inc.

Unartisco und CIC schlossen sich zur CIC-UA-Gruppe zusammen, die sich heute United International Pictures, UIP GmbH, nennt.

1 Vgl. o.S. 13.

2 Bauer/Bernhard, S. 79.

3 Hürlimann, S. 200-204.

Waren 1975 noch fünf abhängige Verleiher kontingentsberechtigt, so sind es 1985 also nur noch deren drei, nämlich 20th Century-Fox, Warner Bros. und Unartisco, resp. UIP.

Diese Verleiher sind aber vergleichsweise straff organisiert und arbeiten nach systematischen, gesamteuropäischen Marketingstrategien. Ausserdem ist ihre Betriebsführung weitsichtig und klar auf wirtschaftliche Effizienz ausgerichtet.¹

Um unliebsame Folgen der Konzentration in der CIC-UA-Gruppe in Schranken zu halten, haben die Filmfachverbände vor der Fusion ein Gentlemen's-Agreement mit der UIP abgeschlossen. Gerade Veränderungen innerhalb der MPEA verschärfen den Konkurrenzkampf in der schweizerischen Filmwirtschaft und sind auch unter dem Gesichtspunkt des bisherigen bzw. zukünftigen Filmrechts von grosser Bedeutung.²

Vereinzelt gelangen Filme der Majors auch in den Verleih unabhängiger Betriebe. So verleiht die Rialto Film AG den James Bond Film "Never say never again", wofür sie allerdings eine Verleihgarantie von Fr. 1,3 Mio. zu bezahlen hatte.³

b) Unabhängige Verleiher

Die sogenannt unabhängigen Verleiher erwerben die Filmlizenzrechte theoretisch in freier Wahl und auf eigenes Risiko, sei es direkt vom schweizerischen oder aus-

1 Abschluss des Kontingentsjahres 1975; Verfügung II EDI, S. 1 f.; Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 70.

2 Jahresbericht SFV 1983, S. 1 f.

3 Bauer/Bernhard, S. 79; Zoom, Nr. 2/1984, Kurzbesprechungen, o.S.

ländischen Produzenten, sei es von einer Vertriebsgesellschaft, d.h. einer Firma, welche die Filmverwertungsrechte für eine kleinere oder grössere Anzahl von Ländern innehat. Die Filmlicenzrechte sind räumlich und zeitlich limitiert. Für die Lizenzrechte, die in der Regel mindestens fünf Jahre dauern, bezahlt der unabhängige Verleiher prozentuale Anteile seiner Einnahmen an den Lizenzgeber. Meist bezahlt er dafür eine Garantiesumme vor Fertigstellung des Filmes. Heute werden praktisch alle Filme von den Verleihern mitfinanziert, was zu einem Risiko für den Verleiher, zu einer Risikoverteilung für den Produzenten wird.¹

Schon bei der erstmaligen Anwendung der Kontingentierungsvorschriften, 1939, ging es nicht darum, neue Verleihbetriebe zu verhindern, sondern der damaligen Filmschwemme Widerstand zu leisten und den Markt ganz allgemein vor Uebersättigung zu schützen. Vor allem aber bezweckte die Spielfilmkontingentierung, die einheimischen Verleiher vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen, sie konkurrenzfähig zu erhalten.²

Obwohl bereits ausführlich auf die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Filmverleih und Filmeinfuhr eingegangen wurde,³ seien hier einige Punkte nochmals erwähnt:

- Das Filmgesetz von 1962 gibt keine Definition des Begriffes "unabhängig". Art. 9 Abs. 1 FilmG hält lediglich fest, der Bund regle die Filmeinfuhr und den Filmverleih unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland.

1 Frehner, S. 45 f.; Bauer/Bernhard, S. 17, 19, 80; Sautter, S. 109.

2 Botschaft 3, BBl. 1961 II 1049; Straschek, S. 277.

3 Vgl. o.S. 43 ff.

Des weiteren hält Art. 12 Abs. 4 FilmG für die erstmalige Erteilung eines Kontingentes fest, dass die persönlichen Verhältnisse des Gesuchstellers u.a. einen vom Ausland unabhängigen Verleihbetrieb zu gewährleisten haben.

Neue Kontingente werden also nur noch unabhängigen Verleihern erteilt.

Gestützt auf Art. 9 Abs. 1 FilmG legt das Leitbild K¹ fest, was unter unabhängig zu verstehen ist:

- Ein schweizerischer Verleiher muss gegenüber dem Ausland, insbesondere gegenüber ausländischen Produzenten Entscheidungsfreiheit besitzen, verbunden mit dem Willen und der Möglichkeit, von dieser Freiheit auch Gebrauch zu machen;
- Kapital und Betriebsmittel müssen schweizerischer Herkunft sein;
- Der Geschäftssitz hat sich rechtlich und tatsächlich in der Schweiz zu befinden.

Wie bereits aus diesen Bestimmungen hervorgeht, ist "unabhängig" ein sowohl rechtlich wie auch wirtschaftlich relativer Begriff. Die Relativität der Unabhängigkeit (nicht nur der Verleiher) zeigt sich allein schon in der starken Verflechtung der einzelnen Sparten der Filmwirtschaft.

Zahlenmässig sind die unabhängigen Verleiher in der Schweiz zwar in der Mehrzahl. 1985 stehen 28 sogenannt unabhängige Verleiher drei abhängigen gegenüber. Trotz dieser zahlen-

¹ Leitbild K, S. 4, Ziff. 221;

mässigen Ueberlegenheit schweizerischer Unternehmen beherrscht aber der amerikanische Film und damit auch der amerikanische Verleih den Filmmarkt in der Schweiz.¹ 1983 vereinigten amerikanische Filme 51,18 % aller Besucher, 1984 waren es 58,3 % und für 1985 werden gar 62 % erwartet.² Basis für eine solch starke Stellung ist die Leistungsdominanz der amerikanischen Filmindustrie, die massenpublikums-wirksame Filme produziert und deren Verbreitung weltweit mit intensiven Werbekampagnen untermauert.³ Insbesondere die Dominanz des amerikanischen Films (der grossen Produktionsgesellschaften) bewirkt eine Verknappung des Angebotes an wirtschaftlich attraktiven Filmen.⁴

c) Nichtkommerzielle Verleiher

Die nichtkommerziellen Institutionen kümmern sich um den Verleih von Filmen, welche die Filmkultur und die Filmerziehung fördern sollen. Zu diesem Zweck können solchen Verleihern ausserordentliche Kontingente zugeteilt werden (Art. 20 Abs. 1 VV II). Der nichtkommerzielle Verleih hat eine wichtige Funktion, da er in seinem Angebot Filme führt, die bei vielen kommerziellen Verleihern aus verschiedenen Gründen (z.B. unpassende Filmlänge, zu kleines Format, Rentabilität) keine Aufnahme in ihr Filmangebot

1 Die abhängigen amerikanischen Verleiher und die Park-film SA (Vertrieb von Walt-Disney-Produktionen) verleihen fast alle in die Schweiz eingeführten US-Filme; vgl. u.S. 148.

2 Tages-Anzeiger vom 6. Juni 1985, S. 9; Geschäftsbericht SLV 1984, S. 26.

3 Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 70; Bänninger, Filmpolitik S. 15.

4 Gespräch Hoch.

finden. 10 bis 12 Organisationen beschäftigen sich zu kulturellen Zwecken mit dem Verleih. Sie erhalten einen wesentlichen Teil aller zugesprochenen Kontingente.¹ Die filmkulturellen Anstrengungen dieser Organisationen kommen wie jene der nichtkommerziellen Spielstellen in zweierlei Hinsicht der Kino- und Filmwirtschaft zugute: Zum einen wird fortwährend ein neues, meist jugendliches Publikum angesprochen und für den Film motiviert. Zum andern erschliessen die nichtkommerziellen Stellen dem Kino immer wieder neue Namen bislang unbekannter Filmschaffender oder neue, andere Filmarten. Dies ist nicht zuletzt daher möglich, weil sie wesentlich risikofreudiger programmieren können.² Als Beispiele nichtkommerzieller Verleihorganisationen seien aufgeführt: das Schweizerische Film-Institut, die Schweizerische Arbeiterbildungszentrale und Selecta.

Der Filmpool, betrieben von der Stiftung Schweizerisches Filmzentrum, verleiht fast ausschliesslich Schweizer Filme. Ursprünglich wurde er als Verleih der Schweizer Filmemacher/innen verstanden, ähnlich dem Filmverlag der Autoren in der BRD. Seit einigen Jahren finden nun aber Schweizer Filme, die mit einem grösseren Publikum rechnen können, einen kommerziellen Verleiher. Dies schwächt die Position des Filmpools, der sich praktisch nur noch für die eher schwer spielbaren Filme einsetzen muss.³

III. Umsätze

Die Mitglieder des SFV meldeten dem SFV-Sekretariat folgende Umsätze für die Jahre 1981 bis 1984:⁴

1 EJPD, S. 16, 61.

2 Eichenlaub, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 64.

3 EJPD, S. 61; Müller, in: Zoom, Nr. 2/1985, S. 7.

4 Jahresberichte SFV 1982, S. 2; 1983, S. 1; 1984, S. 1.

- 1981: Fr. 56 Mio.
- 1982: Fr. 57 Mio.
- 1983: Fr. 57 Mio.
- 1984: Fr. 61,6 Mio.

Allein die abhängigen amerikanischen Verleihfirmen erzielen über 50 % des Gesamtumsatzes.

Einzelne Verleiher erlitten empfindliche Umsatzeinbussen. Der Trend zur Kontentration im Verleihgewerbe bestätigte sich, denn weniger Verleiher erzielten grössere, mehr Verleiher kleinere Umsätze. Gesamthaft wird die Lage der schweizerischen Verleihwirtschaft aber noch als recht stabil bezeichnet.¹

IV. Konkurrenzlage

Neben den erwähnten grossen Verleihbetrieben besteht die schweizerische Verleihbranche aus mittel- und kleingewerblichen Betrieben, deren Jahresumsätze mit wenigen Ausnahmen unter Fr. 2 Mio. liegen. Das ist keine ausreichende Grundlage, um den Herausforderungen mit Erfolg entgegentreten zu können. Schwer ins Gewicht fällt aber in diesem Zusammenhang, dass sich die Verleiher untereinander durch eine überstarke Konkurrenz und durch unsolidarisches Verhalten auszeichnen. Dies als Folge des dauernden Ringens um die umsatzträchtigsten Filme. Ein solches Verhalten hat negative Auswirkungen auf die gesamte Audiovisionsbranche.

Ausländische Produzenten und Lizenzhändler schaffen es immer wieder, aus dem importabhängigen Filmmarkt Schweiz über-

1 Jahresberichte SFV 1983, S. 1; 1984, S. 1; Ulrich, in: Zoom, Nr. 12/1983, S. 7.

mässige Gewinne zu schöpfen¹, was einer dauerhaften ökonomischen Konsolidierung der Branche im Wege steht. Die wirtschaftlichen Probleme der Einzelbetriebe sind gleichzeitig Voraussetzung für und Folge davon, dass Verleihgarantien bezahlt werden, welche die Realisierung von notwendigen Durchschnittsprofiten nicht mehr ermöglichen. Nachteilige Folgen einer solchen Konkurrenzlage sind Blind- und Blockbuchungszwänge sowie wiederum hohe Garantieforderungen seitens der Verleiher gegenüber den Kinos.²

D. Die fiskalischen und parafiskalischen Belastungen des Verleihgewerbes

Steuererleichterungen, wie sie beispielsweise in der BRD in allen drei Sparten der Filmwirtschaft gewährt werden, gibt es in der Schweiz nicht.³ Die fiskalischen, parafiskalischen und anderen Belastungen der schweizerischen Filmwirtschaft, insbesondere der Kinos, werden weitgehend nicht zweckgebunden verwendet.

1 In mit der Schweiz punkto Zuschauerzahlen vergleichbaren Ländern wie z.B. Belgien und Oesterreich betragen die entsprechenden Zahlen häufig nur einen Zehntel dessen, was in der Schweiz bezahlt wird.

2 Bänninger/Itin, S. 25; Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 70 f.; Bänninger, Filmpolitik, S. 15.

3 Dreher, S. 72 f.

Bei der Filmeinfuhr werden dem Importeur Grenzbelastungen durch Abgaben auferlegt. Diese beliefen sich 1980 auf rund Fr. 1,5 Mio. und zwar wie folgt¹:

- Einfuhrgebühren für Spielfilme:	Fr. 389'700.--
- Einfuhrzoll und statistische Einfuhrgebühr:	<u>Fr.1'095'807.--</u>
Total ohne Wust:	Fr.1'485'507.-- =====

§ 10: Das Kinogewerbe

A. Die Verbände

Im Februar 1915 wurde in Zürich der Verband der Kinematographischen Interessenten der Schweiz (VKIS) gegründet. Dieser vereinigte vorerst sowohl Verleiher wie auch Kinobesitzer. Nachdem bereits im darauffolgenden Jahr die wichtigsten Verleiher wieder ausgetreten waren, änderte der VKIS 1917 seinen Namen in Schweizerischer Lichtspieltheater-Verband (SLV) und organisierte sich neu. 1928 lösten sich die Westschweizer Kinobetriebe vom SLV und gründeten die Association Cinématographique Suisse Romande (ACSR). Beim SLV verblieben die Kinos der italienischen und der deutschen Schweiz. Dem SLV angeschlossen sind ausserdem jene kulturellen Organisationen, die Filme aus dem kommerziellen Verleih beziehen. Beide Verbände gehören der Dachorganisation Union Schweizerischer Lichtspieltheater-Verbände an.²

¹ SLV, S. 33.

² Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 53; Bauer/Bernhard, S. 26; H. Manz, S. 40-42; SLV, S. 10.

B. Die wirtschaftliche Lage des Kinogewerbes

I. Vorführbetriebe und Besucherzahlen

Die Schweiz erreichte im Jahre 1963/64 mit 646 Kinos den Höchststand. Seither ist diese Zahl kontinuierlich zurückgegangen. Sie belief sich 1982 noch auf 466, 1984 sogar nur noch auf 441 Betriebe.¹ Andererseits sind in der Schweiz seit 1967 im Zuge des starken Konzentrationsprozesses rund 40 hochmoderne Kinos (zum Teil mit mehreren Sälen²) neu eröffnet worden. Vor allem in den Grossstädten sind viele Kinos dazu übergegangen, sich in Kinopools und -ketten zusammenzuschliessen, um dadurch wirtschaftliche Probleme und Schwierigkeiten in der Programmbeschaffung besser meistern zu können. Solche Zusammenschlüsse haben monopolartige Auswirkungen und verschieben das Kräfteverhältnis zwischen Verleihern und Kinos zugunsten der letzteren.³

Ebenfalls stark zurückgegangen sind seit 1964 die Kinobesucherzahlen. Wurden 1964 noch 33 Mio. gezählt, so waren es im Rekordtief von 1978 gerade noch 20 Mio. In den letzten Jahren stabilisierte sich die Lage allerdings, ja es war sogar wieder ein leichter Aufwärtstrend spürbar. Die Besucherzahlen bewegten sich um 21 Mio. pro Jahr⁴. Die-

1 Fink, S. 82; Bauer/Bernhard, S. 26; Geschäftsbericht SLV 1984 - Statistik, S. 7.

2 Näheres zu den sogenannten Multiplex-Kinos: Bauer/Bernhard, S. 54-66.

3 EJPD, S. 135 f.; Bänninger, Filmpolitik, S. 16; Jaeggi, in: Zoom, Nr. 7/1981, S. 1.

4 SLV, S. 17; Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 62 f.

ser Aufwärtstrend scheint nun aber wieder gebrochen, denn die Besucherzahlen sind erneut rückläufig. 1984 markierte ein neues Rekordtief von 17,9 Mio. Besuchern¹.

Der Umsatz der Kinobranche belief sich 1982 auf rund Fr. 180 Mio. (Nettoeinnahmen: Fr. 155,7 Mio.), was etwa einem Drittel der gesamten Audiovisionsbranche entspricht. Die seit 1976 steigenden Nettoeinnahmen sind 1984 auf Fr. 152,4 Mio. gesunken.²

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass ein wesentlicher Teil der Besucherzahlen mit einer kleinen Zahl erfolgreicher Filme erzielt wird. Der weitaus grösste Teil der vorgeführten Filme bringt keinen wirtschaftlichen Erfolg.³

Ein Vergleich der Jahre 1982 und 1984 ergibt folgendes Bild: Total wurden 1982 2'972 Filme eingesetzt, 1984 deren 2'783. Die 250 erfolgreichsten Filme erbrachten folgende Resultate:

<u>1982/1984</u>	<u>1982/1984</u>
50 Filme oder 1,7%/1,8% des Angebotes brachten	35%/46% der Besucher
100 Filme oder 3,4%/3,6% des Angebotes brachten	47%/59% der Besucher
150 Filme oder 5,1%/5,4% des Angebotes brachten	54%/66% der Besucher
200 Filme oder 6,7%/7,2% des Angebotes brachten	59%/71% der Besucher
250 Filme oder 8,4%/9,0% des Angebotes brachten	63%/75% der Besucher

1 Geschäftsbericht SLV 1984 - Statistik, S. 7.

2 Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 62 f.; Geschäftsbericht SLV 1984 - Statistik, S. 7.

3 Gespräch Fink; Streicher, S. 72.

1984 erzielten also 50 Filme beinahe die Hälfte aller Besucher. Kommt hinzu , dass davon wiederum nur 33 mehr als 100'000 Zuschauer in die Kinos brachten.¹

II. Angebotsvielfalt

Nach Besucherzahlen und Herkunft der Filme geordnet, zeigen sich für die Jahre 1983/1984 folgende Ergebnisse²:

	<u>1983</u>	<u>1984</u>
1. USA	51,18 %	/58,29 % aller Besucher
2. Frankreich	18,96 %	/10,03 % aller Besucher
3. Italien	8,34 %	/ 6,64 % aller Besucher
4. Deutschland (BRD)	5,08 %	/ 7,81 % aller Besucher
5. Grossbritannien	9,23 %	/ 3,66 % aller Besucher
6. Schweiz	2,28 %	/ 1,61 % aller Besucher

Von total 35 Filmherkunftsländern (1984) vereinigten also die fünf Hauptproduktionsländer USA, Frankreich, Italien, BRD und Grossbritannien 96,43% aller Besucher auf sich. Auf die verbleibenden 29 Herkunftsländer (exklusive Schweiz) entfielen also noch 1,96 % der Besucher.

Obwohl auch diese Zahlen relativ sind,³ zeigen sie einiges auf: Im Vergleich mit der BRD zum Beispiel weist die Schweiz ländermässig noch immer eine erfreuliche Angebotsvielfalt auf. Zu denken gibt aber doch die grosse Abhängigkeit von

1 Geschäftsbericht SLV 1984, S. 25.

2 Jaeggi, in: Zoom, Nr. 13/1985, S. 7; Geschäftsbericht SLV 1984, S. 26.

3 Im Jahr 1976 erzielten Schweizer Filme 3,1 % der Besucherzahlen, 1979 waren es mit den Grosseerfolgen "Die Schweizermacher" und "Les petites fugues" gar 7,9 %; (Maurer, Filmmanufaktur, S. 133 f.).

nur fünf Filmnationen, allen voran die USA. Kulturell wertvolle Filme, insbesondere aus der Dritten Welt, sind kaum zu sehen. Diese Tatsache lässt sich nicht einfach mit dem Argument erklären, sie seien vom Schweizer Publikum nicht gefragt.¹ Es spricht ebenso sehr dafür, dass sie dem Publikum schon gar nicht vorgeführt bzw. nicht in die Schweiz eingeführt werden.² Insbesondere kulturelle Organisationen haben gezeigt, dass Interesse auch für anspruchsvolle Filme geweckt werden kann, und die Kinos haben phasenweise nicht zuletzt dadurch Zuschauer verloren, dass sie kurzsichtig auf Modeströmungen (Sexfilmwelle, Katastrophenknüller) mitritten.³

Erfolgreiche Schweizer Filme sind für die Kinos noch immer von grosser wirtschaftlicher Bedeutung. Sie vermögen ein Publikum anzusprechen, das nur noch sporadisch in die Kinos geht, und ziehen vor allem in ländlichen Gebieten sowie Kleinstädten überdurchschnittlich viele Besucher an.⁴

III. Altersstruktur der Kinobesucher

Nur ein kleiner Teil der erwachsenen Bevölkerung besucht Kinovorführungen. Drei Viertel der Kinobesucher sind unter 34. Die 15-29jährigen bilden die Gruppe der häufigsten Kinogänger. Infolge des Pillenknicks wird sich diese Altersgruppe in den nächsten Jahren immer mehr zurückbilden. Das Nachfragepotential von rund 1,44 Mio. Personen im Jahre 1978 wird auf 1,35 Mio. (1990) bzw. 1,08 Mio. (2000) zusammenschrumpfen. Für die Kinos zeichnet diese demo-

1 SLV, S. 18.

2 Von insgesamt 407 eingeführten 35-mm-Spielfilmen (1984) entfielen 353 oder 86,7% auf die 5 Hauptproduktionsländer (Einfuhrstatistik 1984, S. 18).

3 Ulrich, in: Zoom, Nr. 16/1981, S. 1.

4 SLV, S. 23.

graphische Entwicklung ein düsteres Bild. Allein für die Wahrung des Besitzstandes muss das Kinogewerbe nämlich entweder seine Zielgruppe vergrössern oder eine höhere Besuchsfrequenz der bestehenden Hauptzielgruppen erreichen können.¹ Das wird bei der Konkurrenz, die das Kino hat, nicht einfach sein.

Neben der Bevölkerungsentwicklung werden aber auch noch andere Faktoren auf den potentiellen Besucherkreis einwirken. Umsatzmässig sind grundsätzlich schon lange städtische Kinos diejenigen, die die besten Resultate erzielen. Die Kinos der 18 grössten Schweizer Städte erbringen den überwiegenden Anteil der Gesamtbesucher. 1980 erwirtschafteten sie gut 70 % des Branchenumsatzes.²

Die Entwicklung der Kinos steht klar im Zusammenhang mit der Zunahme der Fernsehkonzessionen. Seit 1953 nahmen die Fernsehkonzessionen in der Schweiz (wie in den meisten westeuropäischen Staaten) kontinuierlich zu, während die Zahl der Kinobesucher zurückging. Zwar trat in den letzten Jahren vorübergehend eine gewisse Stabilisierung ein, und Kino und TV sind heute weitgehend getrennte Märkte. Trotzdem bringen die neuen Medien (Video, Pay-TV, Satellitenrundfunk) dem Kino zusätzliche Konkurrenz.³

In nächster Zukunft wird insgesamt mit einer weiteren, wenn auch schwachen Zunahme bezüglich Einkommen und verfügbarer Freizeit zu rechnen sein. Wie weit diese Faktoren dem Kino zugute kommen werden, hängt unter anderem stark von den Marketing-Strategien der Kinos bzw. der gesamten Filmwirtschaft ab.⁴

1 Itin, S. 100 f.; Streicher, S. 80 f.

2 SLV, S. 12, 17; von Graffenried, S. 26; Ledergerber, in: Zoom, Nr. 3/1977, S. 8.

3 Itin, S. 104; Fink, S. 88 f.

4 Itin, S. 102; Bauer/Bernhard, S. 87.

IV. Rentabilität

Die laufenden Kosten des Kinogewerbes lassen sich in drei Hauptbereiche einteilen:¹

- Filmbeschaffungskosten
- Personalkosten
- Uebrige Betriebskosten

Unter die Filmbeschaffungskosten fallen Filmmiete, Urheberrechtsentschädigungen sowie übrige Beschaffungskosten. Durchschnittlich beliefen sich 1981 die Filmbeschaffungskosten auf rund 41 % der Nettoeinnahmen. Im Verhältnis zu den Nettoeinnahmen früherer Jahre blieben diese Kosten stabil, bzw. nahmen bei städtischen Kinos leicht ab, was auf die stärkere Verhandlungsposition von Multiplex-Kinos und Kinozusammenschlüssen gegenüber den Verleihern zurückzuführen sein könnte.²

Den nach wie vor grössten Anteil an Fixkosten machen die Personalkosten aus. Sie belaufen sich auf 27,7 % der Nettoeinnahmen und weisen eine leicht steigende Tendenz auf. Die übrigen Betriebskosten, worunter insbesondere Mietzinsen und Werbekosten fallen, belaufen sich auf durchschnittlich 39,1 % der Nettoeinnahmen.³

1981 standen demzufolge 100 % Nettoeinnahmen aus dem Billettverkauf 107,9 % Kosten gegenüber, was zu einem Bruttoverlust von 7,9 %, oder einem durchschnittlichen Verlust von 0,7 % der Nettoeinnahmen führte.⁴

1 Bauer/Bernhard, S. 33; die Ausführungen von Bauer/Bernhard stützen sich auf die Untersuchung der OB TG-Treuhand AG: Die wirtschaftliche Lage im schweizerischen Kinogewerbe, St. Gallen 1983.

2 Bauer/Bernhard, S. 33.

3 Bauer/Bernhard, S. 34 f.

4 Bauer/Bernhard, S. 34, 36.

Wie bereits gesagt stellt sich die Rentabilitätslage auf dem Land nicht gleich dar wie in städtischen Gebieten. In letzteren wurde nach wie vor mit Gewinn gearbeitet, während auf dem Land durchschnittlich Verlustgeschäfte gemacht wurden. Diese Rentabilitätsunterschiede innerhalb der Branche sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, wie u.a.:¹

- Standort des Kinos
- Programmgestaltung
- Saalgrösse
- Eigentumsverhältnisse

C. Die wettbewerbspolitische Lage

Das Filmgewerbe, insbesondere die Kinos, unterliegen verschiedenen Restriktionen und Belastungen, die im Vergleich mit anderen Medien wettbewerbsverzerrend, und zum Teil stossend wirken.

I. Fiskalische und parafiskalische Belastungen

Neben den üblichen steuerlichen Belastungen unterliegen die Kinos gewichtigen Sonderbelastungen. Erwähnt seien insbesondere zwei, nämlich die kantonalen Patentgebühren sowie die Billettsteuern.

1. Kantonale Patentgebühren

Für die Erteilung und/oder die jährliche Erneuerung der Betriebs- und/oder Einrichtungsbewilligung haben die sesshaften Kinos eine Gebühr zu entrichten

1 Ledergerber, in: Zoom, Nr. 3/1977, S. 8; Bauer/Bernhard, S. 36 f.

ten. Die Höhe der Gebühr hängt normalerweise von der Zahl der Vorführungen, der Sitzplatzzahl oder der Höhe des Umsatzes ab. Sie beläuft sich beispielsweise im Kanton Bern auf Fr. 200.-- bis Fr. 2'000.--/Jahr und Kino.¹

2. Billettsteuern

Kantone und/oder Gemeinden können Billettsteuern erheben. Diese belaufen sich auf 0-20% der Billetteinnahmen und sind nirgends zweckgebunden. Im Landesdurchschnitt liegt die prozentuale Belastung bei ca. 11 %.² Sie kann insofern als systemfremd bezeichnet werden, als auf das Fernsehen und verschiedene andere Medien (Platten, Kassetten) keine Sondersteuer erhoben wird.³

II. Gesetzliche Restriktionen

Die Kinos benachteiligende gesetzliche Restriktionen existieren insbesondere im Vergleich mit der alten Konkurrenz, dem Fernsehen, und den neuen Medien.

1. Gesetzliche Nachteile gegenüber dem Fernsehen

Die Kinos unterliegen strengen polizeirechtlichen Vorschriften wie Filmzensur, zeitliche Beschränkungen der Filmvorführung und Altersbeschränkungen. Gerade die Altersbeschränkungen wirken sich einseitig zugunsten des Fernsehens aus. Eine grosse Zahl von Spielfilmen ist bekanntlich erst ab 16 Jahren frei für den Kinobesuch. Diese Grenze gilt

1 SLV, S. 34.

2 Streicher, S. 6; SLV, S. 34.

3 EJPd, S. 281.

nicht für das Fernsehen. Somit kann der für das Kino verbotene Film von unter 16jährigen am Fernsehen betrachtet werden. Vom Standpunkt der rechtsgleichen Behandlung der Medien sind solche Ungleichheiten nicht zu verstehen.¹

2. Nachteile gegenüber den neuen Medien

Da dem Filmgesetz nur Filme mit einer Breite ab 16 mm unterliegen, fallen die vom Fernsehen und Kabelfernsehen ausgestrahlten oder über Videogeräte vorgeführten Filme nicht unter die filmgesetzlichen Bestimmungen.²

Des weiteren fallen wesentliche steuerliche Belastungen für das gleiche Produkt, nämlich für den gleichen Film in einem anderen Format, weg.³

§ 11: Die Interessenverträge zwischen Verleih- und Kino- branche

Die Ordnung der schweizerischen Filmwirtschaft beruht letztlich auf zwei Massnahmen, die eng miteinander verknüpft sind.⁴ Einerseits besteht seit 1938 die staatliche Beschränkung der Einfuhr von Spielfilmen⁵, andererseits bestehen seit 1935 bzw. 1932 Interessenverträge zwischen dem SFV und dem SLV bzw. der ACSR. Es ist daher von Bedeutung, im folgenden noch auf diese brancheninternen Massnahmen einzugehen.

1 SLV, S. 40.

2 SLV, S. 41.

3 SLV, S. 41 f.

4 Botschaft 1, BB1. 1937 II 465.

5 Vgl. o.S. 54.

A. Die Entstehung der Interessenverträge

Wie bereits angedeutet, griffen die filmwirtschaftlichen Verbände Mitte der dreissiger Jahre unter zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten und ausländischem Druck zu Selbsthilfemassnahmen. Nach Einführung des Tonfilms bedrohte ein Eröffnungsboom von Kinos bei kurz darauf stark rückläufigen Besucherzahlen (Weltwirtschaftskrise) die Existenz vieler Kinos. Die grosse Nachfrage nach Tonfilmen vermochten die Verleiher durch massive Erhöhungen der Filmmieten und durch eine Festigung der Praxis des Blind- und Blockbuchens für sich zu nutzen. Die Lichtspieltheaterverbände hingegen wandten sich 1934 an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, um den Erlass eines Kinoneubauverbotes zu erwirken. Dieser Vorstoss scheiterte jedoch, so dass die Kinobesitzer näher an die wirtschaftlich stärkeren Verleiher rückten. Da die Filmfachverbände an einer straffen Ordnung des schweizerischen Filmmarktes, die das wirtschaftliche Risiko mindern sollte, interessiert waren, die Interessenzersplitterung aber eine wirksame Durchsetzung der erforderlichen Massnahmen verunmöglichte, kam es in der Folge zu gegenseitigen Absprachen.¹ Am 1. Juli 1935 wurde zwischen dem Verleiherverband und dem Lichtspieltheaterverband (SLV) ein erster Interessenvertrag abgeschlossen, der allerdings anfangs 1937 seitens einer Gruppe von Verleihern wieder gekündigt wurde.² Nicht zuletzt unter Vermittlung der Bundesbehörden wurden die gemeinsamen Interessen von Verleih und Kinos im Inte-

1 Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 3f.; Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 32 f.; Möhr, S. 35; Kern, S. 3f.

2 Botschaft 1, BBl. 1937 II 490 f.

ressenvertrag vom 31. März 1939 konsolidiert.¹ Dieser Interessenvertrag wurde verschiedentlich revidiert und hat bis heute Gültigkeit.

Eine ähnliche Vereinbarung besteht seit dem 26. Februar 1932 zwischen dem Verleiherverband und der Association Cinématographique (ACSR)². Auch diese Vereinbarung wurde verschiedentlich abgeändert³, hat aber bis heute ihre Gültigkeit behalten. Da beide Interessenverträge im wesentlichen den gleichen Inhalt haben, wird im folgenden nur noch von einem Interessenvertrag die Rede sein, jenem zwischen SFV und SLV.

Mit dem Interessenvertrag sicherten sich die filmwirtschaftlichen Verbände ein zentrales Instrument, um ihre Monopolstellung für alle Bereiche der Vorführung und des Verleihs künftig zu garantieren. Seit der Interessenvertrag nämlich existiert, ist die Verbandsmitgliedschaft letztlich wichtigste Voraussetzung, um überhaupt in einer der beiden Sparten wirtschaftlich tätig werden zu können.⁴

Unter der zunehmenden Kriegsgefahr und der sie begleitenden Propaganda entwickelte nun auch der Bund eine rege Tätigkeit. Am 13. Juli 1937 richtete der Bundesrat eine Botschaft über die Schaffung der Schweizerischen Filmkammer⁵ an die Bundesversammlung. Grundtenor in dieser Botschaft

1 Schweizerische Filmmarktordnung, Interessenvertrag vom 31. März 1939/2. Februar 1965; Näheres: Kern, S. 7.

2 Convention inter-associations, texte révisé de la convention du 15 janvier 1948.

3 Convention, S. 5; Näheres: Möhr, S. 22.

4 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 33.

5 Botschaft 1, BBl. 1937 II 474-516.

ist das Bewusstwerden einer völligen Abhängigkeit vom Ausland und unstabiler Zustände in der schweizerischen Filmwirtschaft. Im Sinne geistiger Landesverteidigung wird darin nach Ordnung der Verhältnisse gerufen.¹ Obwohl die Botschaft immer wieder kulturelle Anliegen ins Felde führt, ist nicht zu übersehen, dass die Filmpolitik des Bundes auf Abwehr gegen die Propagandakraft des relativ jungen Mediums Film ausgerichtet ist.²

Der Interessenvertrag wurde zwar nicht als umfassende Lösung der anstehenden Probleme, aber als erster Ordnungsschritt begrüsst, ohne den chaotische Zustände befürchtet wurden.³ Dadurch tolerierte der Bund eine Regelung, welche in ihrer Wirkung für die einheimische Produktion, die nie irgendwelche Verwertungserleichterungen erhielt, einem vertikalen Zusammenschluss von Vorführ- und Verleihbranche gleichkommen musste. Eine Regelung, die nicht nur schwer in das Prinzip der freien Marktwirtschaft eingriff, sondern auch das Kinopublikum dem Meinungsmonopol der sich international konzentrierenden Filmwirtschaft aussetzte. Denn der Interessenvertrag festigte die Absatzstruktur des in der Schweiz vorgeführten internationalen (hauptsächlich amerikanischen) Films zu ungunsten alternativer Angebote.⁴

Den Kinobesitzern bot sich mit dem Interessenvertrag die Möglichkeit, nicht gerade ein Kinoneubauverbot durchzusetzen, aber doch Neubauten wesentlich zu verhindern.⁵ Ausserdem konnten sie sich vor überhöhten Mietzinsen schützen.⁶

1 Botschaft 1, BBl. 1937 II 490 f.

2 Botschaft 1, BBl. 1937 II 503 f.

3 Botschaft 1, BBl. 1937 II 491.

4 Wider/Aeppli, Bd. 1, S. 18, 170; dies., Bd. 2, S. 36.

5 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 34.

6 Streicher, S. 9; Fink, S. 81; Botschaft 1, BBl. 1937 II 491.

Vorteilhafter war der Interessenvertrag für die Verleiher. Da ein Direktimport von Filmen seitens der Kinobesitzer nicht mehr möglich war, bestimmten die Verleiher das schweizerische Filmangebot allein. Es kann hier allerdings nicht grundsätzlich von den Verleihern die Rede sein. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt wurde, vereinigte eine kleinere Zahl von Verleihunternehmen den grössten Teil der Filminporte. So verliehen von den 38 Betrieben, die 1935 dem Verleihverband angeschlossen waren, 15 mehr als 90 % des Gesamtangebotes.¹ Gemessen an den verliehenen Spielfilmkopien gelang es fünf grossen, direkt abhängigen Verleihern ihren Anteil von 28,9% (1934) auf rund 57 % (1939) zu erhöhen.² Vor diesem Hintergrund bedeutete der Interessenvertrag insbesondere eine Straffung der Absatzstruktur zugunsten des Importfilmes. Er stellte sich wie gesagt als Instrument dar, das den marktbeherrschenden Verleihern ermöglichte, ihre Produkte auch in der Schweiz einbruchssicher gegen alternative Angebote abzuschirmen.

Da der Interessenvertrag keine Verwertungserleichterung für Schweizer Filme vorsah, ja diese lange geradezu behinderte³, institutionalisierte er die Marginalisierung derselben im eigenen Land. Immer haben Schweizer Filme den marktbeherrschenden, auf Unterhaltung ausgerichteten Produktionen ausländischer (amerikanischer, deutscher, französischer) Herkunft weichen müssen.⁴

1 Schweizer Cinéma Suisse, Oktober 1937; zitiert nach Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 34.

2 Frikart, in: Schweizer Film Suisse, Nr. 78/1939, S. 3; Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 34.

3 Vgl. u.S. 120.

4 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 37; dies., Bd. 1, S. 79.

Mit der 1939 erstmals angewendeten Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr, die mit dem Filmgesetz von 1962 ins ordentliche Recht übergeführt wurde, sanktionierte der Bund immer auch wieder die Monopolstellung der am Interessenvertrag beteiligten Filmfachverbände, insbesondere der Verleiher. Denn der Bund stützte und stützt sich bei der Durchführung der Kontingentierung auf die Mitglieder des SFV, welche ihrerseits vor Konkurrenz geschützt werden. Vereinfacht gesagt erhält ja nur ein Kontingent, wer Verleiher ist, und Verleiher ist, wer ein Kontingent besitzt. Angekreidet wird dem Bund in diesem Zusammenhang, dass er mit den Verbänden immer wieder im gleichen Boot sass und dadurch zwar seine politischen Ziele verwirklichen konnte, keinesfalls aber Filmpolitik im Sinne von Kultur- oder Medienpolitik betrieb.¹

B. Zweck und Inhalt des Interessenvertrages

Zweck der Vereinbarung zwischen SFV und SLV ist, wie es schon der Vertrag selbst sagt, die Wahrung der gemeinsamen Interessen der Verbandsmitglieder.² Die Verbandsmitglieder machen es sich zur Pflicht, diese gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen zu fördern, damit Unvereinbares zu unterlassen sowie gegen diese gerichtetes Verhalten von Mitgliedern zu bekämpfen (Art. 1 Abs. 2 IV). Zu den gemeinsamen Interessen werden insbesondere "eine tragbare Regelung des Filmvertriebes, der Theatermieten und Eintrittspreise sowie der Schutz des Kinogewerbes gegen Auswüchse und Konkurrenzen

¹ Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 80, 205 f.

² Interessenvertrag, S. 3.

jeder Art" gezählt. Soweit nötig, vertreten die Verbandsmitglieder ihre Interessen gegenüber den Behörden gemeinsam (Art. 1 Abs. 3 IV).

Aus dem Interessenvertrag ergeben sich also eine Reihe von Funktionen:¹

- Gewerblicher Schutz gegen Ueberkonkurrenzierung und damit Verhinderung ungesunder Verhältnisse im Kinogewerbe;
- Verhinderung einer weitgehenden Vertrustung im Kinogewerbe und Erhaltung der vorwiegend bescheidenen Einzelexistenzen;
- Verhinderung der Uebernahme schweizerischer Kinos durch Kapitalgesellschaften mit starkem ausländischen Einfluss;
- Schutz vor Auswüchsen des Hauseigentümerkapitals durch Mieterschutzbestimmungen.

Die wesentlichsten Bestimmungen des Interessenvertrages lauten wie folgt: Im Sinne des Interessenvertrages werden als Verleiher die Mitglieder des SFV, als Verbandstheater die Mitglieder des SLV sowie alle ausserhalb des Gebietes des SLV betriebenen schweizerischen Theater bezeichnet, sofern ihnen diese Eigenschaft nicht durch Vereinbarung zwischen SFV und demjenigen Theaterverband, in dessen Gebiet sie sich betätigen, aberkannt wird (Art. 2). Alle anderen in der Schweiz tätigen Verleih- und Kinobetriebe gelten als dissident. Jede Interessennahme an solchen Betrieben ist den Vertragsparteien sowie deren Mitgliedern untersagt (Art. 3).

Gegen die Ablehnung der Aufnahme eines Bewerbers in einen der Verbände kann dieser mit Rekurs an die Inter-Verbandsrekurskommission gelangen (Art. 4 lit. a Abs. 2; Art. 4

¹ Kern, S. 7f., 10.

lit. b Abs. 2). Der Entscheid dieser Kommission ist für beide Verbände und deren Mitglieder verbindlich (Art. 4 lit. c Abs. 1). Kern des Interessenvertrages ist die Bestimmung, wonach Filme in der Regel¹ von Verleihern nur an Verbandstheater abgegeben und von diesen nur bei Verleihern bezogen werden dürfen, soweit das Gesetz dem nicht entgegensteht (Art. 6 Abs. 1). Bei Zuwiderhandlung soll der Fehlbare vom Vorstand seines Verbandes mit sofortiger Wirkung in seiner Mitgliedschaft suspendiert werden. Die Verhängung weiterer Sanktionen bleibt vorbehalten (Art. 6 Abs. 4). Die Mitglieder beider Verbände dürfen Filme nur unter unveränderter Verwendung des Mietvertragsformulars vertreiben und beziehen, das die Parteien als Beilage zum Interessenvertrag vereinbart haben (Art. 10 Abs. 1). Art. 15 (Filmmieten) untersagt den Vertragsparteien und ihren Mitgliedern, den Interessenvertrag zur Ausübung irgendeines Druckes auf die Leihbedingungen zu benützen. Der Filmmarkt soll im Rahmen der vereinbarten Mindest- und Höchstpreise frei bleiben (Art. 15 Abs. 1). In Art. 18 sind Bestimmungen zum Schutz vor ungerechtfertigtem Theaterentzug aufgestellt, und schliesslich regeln die Art. 24, 24^{bis} und 25 die Tätigkeiten der Inter-Verbandsrekurskommission, Inter-Verbandspreiskommission und des Inter-Verbandsgerichtes.

Aufgrund des Interessenvertrages besteht also primär eine vertikale Konkurrenzbeschränkung in der schweizerischen Filmwirtschaft. Die beiden horizontalen Kartelle der Verleiher und der Kinos sind dadurch zu einem Kartell vertikaler Art verbunden, das sowohl für den Verleih wie die Vorführung von Kinofilmen einen geschlossenen Markt geschaffen hat.² Der Interessenvertrag ist schon verschie-

1 Die Ausnahmen dazu werden in Art. 7 aufgezählt.

2 Urteil HG, S. 8; a.M., Birchmeier, S. 12.

dentlich ins Schussfeld der Kritik geraten. In der Botschaft des Bundesrates zum Filmartikel¹ ist die Rede von "gewissen Schattenseiten"² dieser Vereinbarung, in den parlamentarischen Beratungen sowohl zum Filmartikel wie auch zum Filmgesetz wurden heftige Vorwürfe gegen das Monopol der Filmfachverbände erhoben und begründet.³ Gerügt wurde insbesondere, dass der Bund mit seiner Spielfilmkontingentierung eine "Verbandsmonopolwirtschaft" überhaupt erst ermöglichte⁴ und Uebergriffe des Filmkartells vor allem zulasten filmkultureller Bemühungen gingen.⁵ Seitens des Verleiherverbandes wird erwähnt, dass heute noch von vielen Mitgliedern den Zeiten nachgetrauert wird, in denen ein schlagfertiges Kartell bestand. Der Verleiherverband sieht seine Funktion aber gewandelt. Er will eher Lösungsvorschläge und fachlichen Rat anbieten, als Zwang ausüben.⁶ Ob heute gegenüber Verleihern oder Kinobesitzern noch unzulässiger Boykott ausgeübt oder aufgrund des Interessenvertrages sonstwie wettbewerbsbehindernde Praktiken angewendet werden, müsste allenfalls von der Kartellkommission einmal untersucht werden. Die ganze Frage hat aber im Vergleich mit anderen Fragen wie z.B. jener, wie Filmwirtschaft und/oder Staat auf die Herausforderung der neuen Medien zu reagieren gedenken, eindeutig an Brisanz verloren. Abgesehen davon werden Gesuche um Aufnahme in den SFV nicht zuletzt aus Furcht vor Boykottklagen meist positiv beantwortet.⁷

1 Vgl. o.S. 30.

2 Botschaft 2, BBl. 1956 I 464.

3 StenBull. SR (1956), S. 104; StenBull. NR (1962), S. 407.

4 StenBull. NR (1957), S. 100.

5 Schlumpf, S. 108.

6 Jahresbericht SFV 1982, S. 5.

7 Gespräch Hellstern; Gespräch Hoch; EJPD, S. 502; Näheres zu den kartellrechtlichen Gesichtspunkten: Frehner, S. 92-96.

Da Filmkontingentierung und Interessenvertrag in ihrer Wirkung jedoch nach wie vor stark miteinander verknüpft sind, soll in der Folge doch noch auf Vor- und Nachteile des Interessenvertrages hingewiesen werden.

C. Vor- und Nachteile des Interessenvertrages

I. Vorteile

Der Interessenvertrag und die damit verbundene Wirtschaftsführung hat dazu geführt, dass im Vergleich zu anderen Staaten lange eine relative Stabilität des Filmwesens erhalten werden konnte. Insbesondere in den fünfziger Jahren, als die Kinowirtschaft unter dem Eindruck ständig steigender Besucherzahlen erneut zu expandieren begann, konnte ein zu starkes Uebersetzen des Kinogewerbes verhindert und damit das ab Mitte der sechziger Jahre sich abzeichnende Kinosterben in Schranken gehalten werden. Diese Massnahmen waren denn auch jenen unabhängigen Verleihern förderlich, die sich für die Filmkultur und deren Weiterbestehen einsetzten. Dank der Aktivitäten solcher Verleihfirmen konnte (und kann) eine gewisse Vielfalt im Filmangebot erhalten und damit Interesse an der Filmkunst geweckt und befriedigt werden.¹

Durch den Interessenvertrag werden den Behörden kompetente Verhandlungspartner gestellt, die für die Durchführung einmal getroffener Abmachungen sorgen.²

1 Straschek, S. 277; Fink, S. 81 f., 92 f.;

Streicher, S. 8 f.; Jaeggi, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 6.

2 Botschaft 2, BBl. 1956 I 464; den Verbänden wird die Gefolgschaft allerdings auch immer wieder verweigert (Bänninger/Itin S. 29).

Bevor gesetzliche Bestimmungen bezüglich Kontingentierung und Neueröffnung von Kinos erlassen wurden, hatte die privatwirtschaftliche Ordnung des Filmwesens in der Schweiz ein Uebersetzen des Kino- und Verleihgewerbes durch ausländische Interessenten weitgehend verhindert und regulierend gewirkt. Später, mit Einführung der Kontingentierung (1938), die ja ein richtiges Funktionieren des Interessenvertrages erst richtig ermöglichte, und der Bewilligungspflicht der Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung (1962)¹, hat der Staat allerdings diese Funktionen weitgehend übernommen.² Dem Interessenvertrag kommt insofern noch subsidiär eine Bedeutung zu, und es geht heute auch nicht mehr um den Schutz vor einer Ueberzahl an Betrieben, sondern darum, lebensfähige Betriebe auf die Dauer zu erhalten.³ Der Interessenvertrag verhindert eine vertikale Konzentration.⁴

II. Nachteile

Sowohl in der Literatur wie in den parlamentarischen Beratungen werden aber auch Nachteile des Interessenvertrages namhaft gemacht. Deren wesentlichste sind:

Die Monopolstellung der Verbände, die aus dem Interessenvertrag resultiert, bewirkt eine genaue Regulierung dessen, was das schweizerische Publikum zu sehen bzw. nicht zu sehen bekommt. Es kann in der Schweiz kein Film vorgeführt werden, der nicht von einem ordentlichen oder ausserordent-

1 Art. 18 FilmG.

2 StenBull. SR (1956), S. 100, 105; StenBull. NR (1957), S. 82, 93, 100; StenBull. SR (1962), S. 52; Aktionskomitee FA, S. 13, 29.

3 Fink, S. 93.

4 Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 8.

lichen Mitglied des Verleiherverbandes mittels Kontingent eingeführt wurde. Besonders grotesk ist diese Situation, wenn sich die Schutzfunktion der Verbände gegen die schweizerischen Produktionen und schweizerisch-ausländischen Koproduktionen richtet.¹ Als Beispiel sei hier die langjährige Auseinandersetzung zwischen den Interessenvertragsparteien und dem Verband Schweizerischer Filmgestalter (VSFG) hingewiesen, der schliesslich in einen Prozess zwischen VSFG und SFV ausmündete. Da dieser Prozess zugunsten des VSFG und damit des schweizerischen Filmschaffens entschieden wurde und abgeschlossen ist, soll hier nur das Allerwesentlichste erwähnt sein.² Lange war den schweizerischen Filmautoren der Direktverleih an die Kinos nur aufgrund einer Ausnahmeregelung möglich. 1975 konnten sich die Parteien nicht mehr auf eine gemeinsame Regelung bezüglich Direktverleih von Schweizer Filmen einigen, so dass der VSFG ein Jahr darauf den erwähnten Prozess anstrebte. Das Handelsgericht des Kantons Bern stellte eine widerrechtliche, erhebliche Behinderung des Wettbewerbs seitens des Verleiherkartells fest.³

Heute ist die Situation allerdings so, dass der Direktverleih nicht mehr sehr gefragt zu sein scheint. Filmschaffende ziehen es auch vor, den Verleih ihres Filmes in die Hände von professionellen Verleihern zu legen und sich neben der ohnehin grossen Arbeit nicht auch noch mit Verleihproblemen herumschlagen zu müssen.⁴

Eine weitere Schattenseite des Interessenvertrages bzw. der Kartellisierung der Filmwirtschaft liegt in der Möglich-

1 Sidler, S. 82.

2 Näheres dazu: Schlumpf, in: Ciné Bulletin, Nr. 52/1980, S. 7 f.; von Graffenried, S. 69 f.; Urteil HG, S. 1-18.

3 Maurer, Filmmanufaktur S. 123; Urteil HG, S. 16.

4 Jahresbericht SFV 1979, S. 6; Gespräch Gloor.

keit der Zensur. So beschloss beispielsweise der SLV in den fünfziger Jahren, der Zeit des kalten Krieges also, dass keine Filme kommunistischer Herkunft gezeigt werden dürften, und setzte diesen Beschluss dank der Möglichkeit von Sanktionen auch erfolgreich durch. Sogar Dokumentar- und Kulturfilme möglicher roter Herkunft fielen unter den Boykott durch Verleih und Kinos.¹

Zwei weitere wesentliche Nachteile, die durch die private Filmmarktordnung entstehen, zeigen sich im Verhältnis der Verbände zu alternativen Spielstellen wie Filmclubs und im sehr engen Blickwinkel, in dem in der Schweiz zum Teil kommerzielles Kino betrieben wird.

Filmkulturelle Organisationen sind, auch wenn sie für ihre Tätigkeit ausserordentliche Kontingente erhalten, keineswegs völlig frei in ihrem Bewegungsspielraum. Wie bereits ausgeführt, sind dem SLV auch kulturelle Organisationen angeschlossen. Das müssen sie auch sein, wenn sie vom kommerziellen Verleih Filme beziehen wollen. Durch die Mitgliedschaft beim SLV unterliegen diese Organisationen aber auch dem Diktat des Kinokartells und des Interessenvertrages. Filmkulturelle Arbeit, obwohl im Sinne eines Zubringerdienstes von neuem Kinopublikum anerkannt, wird häufig als Konkurrenz empfunden.²

Die Kartellisierung in der schweizerischen Filmwirtschaft begünstigt ausserdem ein gewisses Routinedenken, fördert die Abneigung gegen Neuerungen auf den Gebieten Programmgestaltung, Filmproduktion sowie Modernisierung der Kinos.³

1 Wider/Aeppli, Bd. 1, S. 451; dies., Bd. 2, S. 203-205; Jaeggi, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 7 f.

2 Jaeggi, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 17.

3 Sautter, S. 115; Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 5.

Für kleinere und mittlere Kinobetriebe können durch die Kartellabsprachen bedrohliche Zustände entstehen. Dies einerseits, weil die Verleiher für die wenigen wirklich lukrativen Filme hohe Filmmieten verlangen und damit härtere Verleihbedingungen verbinden. Zudem machen gerade solchen Betrieben Blind- und Blockbuchungszwänge schwer zu schaffen.¹

D. Revision des Interessenvertrages

Seit einiger Zeit arbeiten SFV und SLV an einer Revision der sogenannten Filmmarktordnung. Ein Vorentwurf liegt vor und wurde den Mitgliedern der beiden Verbände zur Vernehmlassung geschickt.² Dieser Entwurf soll seinem Wesen nach liberaler gehalten und in der Form einfacher sein. Der Kern, wonach Belieferung bzw. Bezug von Filmen nur zwischen Interessenvertragspartnern erfolgen darf, soll beibehalten werden. Die Ausnahmen von dieser Regel sollen der heutigen liberaleren Praxis angepasst werden.³

Eine Revision des bestehenden Interessenvertrages wurde auch vom ehemaligen Chef der Sektion Film, Alex Bänninger, angeregt und zwar in dem Sinne, dass die bestehende Filmmarktordnung zur Audiovisionsordnung werden sollte.⁴

1 Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 2 f.

2 Der Vorentwurf ist aus diesem Grund noch nicht erhältlich.

3 Jahresbericht SFV 1983, S. 5.

4 Bänninger, Neue Medien, S. 14.

4. Teil: Dynamik der Kontingentierung und Wirksamkeit der filmrechtlichen Bestimmungen

§ 12: Dynamik der Kontingentierung

A. Vorbemerkung

Um den Grad der Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens zu beurteilen, kann nicht auf Zahlen einzelner Verleihbetriebe zurückgegriffen werden, da diese nicht zugänglich sind. Ein gutes Bild der tatsächlichen Verhältnisse bietet jedoch ein Blick auf das Filmangebot in der Schweiz. Die folgenden Abbildungen und Tabellen beziehen sich alle auf die in gewissen Zeitabschnitten in die Schweiz eingeführten Filmtitel bzw. Filmkopien im Normalformat. Die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr bezieht sich nur auf die Anzahl der importierten Filmtitel (Sujets) nicht aber auf die Anzahl der Kopien eines Spielfilms. Bei den Einfuhrstatistiken der Sektion Film, worauf sich ein Teil der Abbildungen und Tabellen stützt, werden Filme nur bei deren erstmaliger Einfuhr aufgeführt. Sie enthalten also nur die im Berichtsjahr importierten neuen Filmsujets, so dass die effektiv eingeführte Anzahl Filme regelmässig etwas höher liegt, als dies angegeben werden kann. Jeder eingeführte Film gilt als Kopie, gleichgültig, ob er in gleicher oder anderer Fassung schon früher eingeführt wurde.¹ Wie im folgenden gezeigt wird, ist die Unterscheidung in Filmtitel und -kopien von einiger Bedeutung.

¹ Einfuhrstatistik 1972, S. 10; die Statistiken von 1973-1984 beruhen auf den gleichen Grundsätzen.

Die Abbildungen und Tabellen sollen einen Eindruck vom Angebot an Spielfilmen in der Schweiz ermöglichen. Dies einerseits durch die Darstellung der Entwicklung bezüglich Titel- und Kopieneinfuhr von 1934 bis 1984, andererseits durch eine nähere Betrachtung der Verhältnisse während den letzten 13 Jahren (1972-1984).

B. Die Handhabung der Kontingentierung

Für die Handhabung der Kontingentierung sowie für die Einfuhrbewilligungen ist das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) zuständig (Art. 16 Abs. 1 FilmG). Das EDI lässt diese sowie andere filmpolitische Aufgaben von einer ihrer vierzehn Departementsdirektionen, dem Bundesamt für Kultur, und dort von der Sektion Film wahrnehmen.¹ Die Sektion Film hat für die Erteilung, Erneuerung, Erhöhung und den Entzug von Spielfilmkontingenten ein Konzept, das Leitbild K, erarbeitet. Dieses Leitbild wurde bereits ausführlich besprochen.² Es seien an dieser Stelle daher nur noch einmal kurz die einschlägigen allgemeinen Bestimmungen bezüglich Kontingentierungspraxis in Erinnerung gerufen:³

- Allgemein werden in der Kontingentierungspraxis die Ziele der Kontingentierung angestrebt. Diese werden wie folgt zusammengefasst:⁴
 - Unabhängigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland;
 - Vielfältiges und aktuelles Filmangebot mit kultureller Qualität;

1 Bänninger, Filmpolitik, S. 8.

2 Vgl. o.S. 58 ff.

3 Leitbild K, S. 3, Ziff. 141-145.

4 Leitbild K, S. 2, Ziff. 13.

- Pluralistische Verleihstruktur ohne Monopole;
 - Wirtschaftlich gesunde Verleihbetriebe;
- Alle Kontingentsgesuche werden an der Möglichkeit der Erreichung dieser Ziele gemessen.
- Die Bewilligung neuer und die ordentliche, also dauernde Erhöhung bestehender Kontingente soll mit grosser Zurückhaltung erfolgen.
 - Liberaler gehandhabt werden Gesuche um ausserordentliche Erhöhung eines bestehenden Kontingentes. Solche können bewilligt werden für einmalige Zwecke und zur Einfuhr wertvoller Filme und Filmzyklen, die dann aber mit besonderer Sorgfalt verliehen werden müssen.
 - Mit der Möglichkeit der kontingentsfreien Einfuhr soll die Verbreitung von Spielfilmen gefördert werden, die anlässlich des offiziellen Programms des Filmfestivals von Locarno gezeigt wurden.¹
 - Ein Kontingent wird entzogen, wenn dessen Inhaber anhaltend die kultur- und staatspolitischen Interessen nach Ziff. 13 des Leitbildes K verletzt.

Wie erwähnt, können Verfügungen des EDI über Kontingente und Einfuhrbewilligungen gemäss Art. 17 Abs. 1 FilmG mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Die Verbände des Filmwesens sind ebenfalls zur Beschwerde legitimiert (Abs. 2). Bevor die Sektion Film einen Kontingentsentscheid fällt, nimmt sie daher Rücksprache bei der Union der Schweizerischen Lichtspieltheater-Verbände und beim Schweizerischen Filmverleiher-Verband.²

1 Diese erleichterte Einfuhr wird in Leitbild K, S. 10, Ziff. 54 näher geregelt.

2 Gespräch Moresi; Jahresbericht SFV 1981, S. 4; Jahresbericht SF 1974, S. 1, 6.

Die Praxis der gegenseitigen Verständigung erklärt denn wohl auch die Tatsache, dass nur wenige Bundesgerichtsentscheidungen vorhanden sind.¹

Um einen Einblick in die Praxis der Kontingentierung zu erhalten, muss denn praktisch vollständig auf die Jahresberichte des Chefs der Sektion Film abgestellt werden.²

Die Sektion Film handhabt die Bewilligung neuer und die Erhöhung bestehender Kontingente in Uebereinstimmung mit dem Verleiherverband und den beiden Kinoverbänden zurückhaltend, aber flexibel. Dies mit dem Ziel, sachlich begründeten Begehren nachzukommen, wenn dadurch günstige Auswirkungen auf die ganze Verleih- und Kinosituation erwartet werden können.³ Durchschnittswerte der Jahre 1973 bis 1982 zeigen, dass Gesuche um Zuteilung neuer oder Erhöhung alter Kontingente nicht sehr häufig gestellt werden. Immerhin wurden beispielsweise 1979 drei Gesuche um Zuteilung eines ordentlichen Kontingentes,⁴ 1980 fünf Gesuche um Erhöhung eines Kontingentes gestellt.⁵ 1975 konnten zwei Gesuche um Kontingenterhöhung nicht erledigt werden. Auf eines wurde wegen mangelnder Begründung gar nicht eingetreten, das andere Gesuch blieb wegen einer vermuteten Abhängigkeit vom Ausland offen.⁶ Laut Jahresberichten wurde in der Zeitspanne von 1973-1982 kein Kontingent herabgesetzt. Hingegen wurde 1977

1 Zur Praxis des Bundesgerichtes, vgl. o.S. 59 f.

2 Der Chef der Sektion Film erstattet gemäss Art. 3 Abs. 7 VV II alljährlich einen Bericht über aktuelle Probleme des Filmwesens. Erhältlich sind die Berichte 1973-1982 von Alex Bänninger.

3 Jahresbericht SF 1974, S. 6.

4 Jahresbericht SF 1979, S. 11.

5 Jahresbericht SF 1980, S. 33.

6 Jahresbericht SF 1975, S. 9.

einem Verleiher das Kontingent entzogen.¹ Dem Trend im Verleihgewerbe zu überbetrieblicher Rationalisierung steht die Sektion Film grundsätzlich offen gegenüber.² Sie hat aber gemäss Art. 12 Abs. 3 FilmG darauf zu achten, dass keine dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufenden Monopole entstehen.³ In diesem Sinne musste 1975 der Zusammenschluss von vier Verleihern überwacht werden, der auf ein nicht statthaftes Monopol hinauszulaufen drohte.⁴

Verschiedentlich musste die Sektion Film bei Verleihern vorstellig werden, weil deren Tätigkeit nicht mehr voll mit den Kontingentsvoraussetzungen übereinstimmten oder dies zumindest überprüft werden musste.⁵

Im Jahre 1979 war die Erneuerung der Kontingente bei vier Verleihern aufgrund finanzwirtschaftlicher Schwierigkeiten fraglich. Im gleichen Jahr hatte ein Verleiher infolge Konkurses seine Tätigkeit einzustellen.⁶

Alle diese Beispiele können nur ansatzweise Einblick in die komplexe Problematik der Filmeinfuhr und des Verleihs sowie in die Tätigkeit der Sektion Film geben. Eines zei-

1 Jahresbericht SF 1977, S. 25.

2 Jahresberichte SF 1973, S. 3; 1977, S. 16.

3 Gemäss Leitbild K, Ziff. 222.1 ist denn eine Zusammenarbeit nur im engeren technischen Bereich der Filmlagerung, -kontrolle und -spedition zulässig.

4 Jahresbericht SF 1975, S. 9; Ledergerber, in: Zoom, Nr. 3/1977, S. 7.

5 Jahresberichte SF 1975, S. 9; 1980, S. 33.

6 Jahresbericht SF 1979, S. 11.

gen sie aber ganz deutlich, nämlich, dass eine Kontrolle notwendig ist, um Auswüchse im Verleihwesen in Grenzen zu halten.¹

C. Die Ausnützung der ordentlichen Kontingente

Auf den Seiten 130 bis 132 gibt Tabelle 1² Auskunft über die Ausnützung der ordentlichen Kontingente von Spielfilmen im 35-mm-Format. Da die schweizerische Spielfilmkontingentierung u.a. die Erhaltung eines unabhängigen Verleihgewerbes bezweckt, wurde zwischen abhängigen und unabhängigen Verleihern unterschieden.³

Aus der Tabelle geht hervor, dass die Kontingente seit der Einführung der Kontingentierung im Jahre 1939 weder von den abhängigen noch von den unabhängigen Verleihern je einmal voll ausgenützt wurden. Es hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine durchschnittliche Ausnützung von 80 %

1 Ledergerber, in: Zoom, Nr. 3/1977, S. 7: eine staatliche Kontrolle bei grösstmöglicher Freiheit sei auch daher nötig, weil sich dadurch verhindern lasse, dass ein Teil der Verleihbranche von sich aus auf ein Niveau absinke, wie es in der BRD und Frankreich zu beobachten sei.

2 Tabelle 1 beruht auf den Abschlüssen der Kontingentsjahre 1939-1982 (ordentliche Kontingente im 35-mm-Format) der Sektion Film. Dabei wurden lediglich die jährlich erteilten Kontingente und deren Ausnützung berücksichtigt. Seit 1983 werden nach Angaben der Sektion Film keine detaillierten Abschlüsse mehr gemacht.

3 Zur Unterscheidung zwischen abhängigen und unabhängigen Verleihern, vgl. o.S. 91-96.

eingespielt.¹ Auffallend ist jedoch, dass die abhängigen Verleiher ihre Kontingente grundsätzlich besser ausnützen als die unabhängigen.

Bezüglich zugeteilten Kontingenten ist seit 1939 eine unterschiedliche Entwicklung feststellbar. Während bei den unabhängigen Verleihern die Kontingente eine steigende Tendenz aufweisen, ist sie bei den abhängigen Verleihern sinkend. In diesem Zusammenhang ist aber doch nochmals darauf hinzuweisen, dass sich 1939 34 Gesellschaften kommerziell mit dem Verleih beschäftigten. Im Gefolge des Filmbooms der Nachkriegszeit erhöhte sich diese Zahl vorübergehend (bis 1958) auf 44 Betriebe. Nach 1958 war die Entwicklung bis 1977 rückläufig und hat sich seitdem bei 30 Unternehmen stabilisiert.² 1985 verteilten sich die ordentlichen Kontingente für 35-mm-Filme noch auf 31 Verleiher. Ebenfalls von Bedeutung ist, dass von den neun abhängigen Verleihern (1938) nur noch drei übrig geblieben sind.³

1 Bänninger, Dokumentation, S. 2; Aktionskomitee FA, S. 24.

2 Vgl. o.S. 89-91.

3 Botschaft 3, BB1. 1961 II 1048; Verfügung II EDI, S. 1 f.

Tabelle 1: Zugeteilte ordentliche Kontingente für die Einfuhr von Spielfilmen (35-mm-Format) in die Schweiz und deren Ausnützung durch die Verleiher in den Jahren 1939 - 1982

Zugeteilte Kontingente						Ausnützung der Kontingente			Ausnützung der Kontingente in %		
Jahr	Total Filme	Abh. Filme	%	Unabh. Filme	%	Total Filme	Abh. Filme	Unabh. Filme	Total %	Abh. %	Unabh. %
1939	841	346	41	495	59	510	222	288	61	64	58
1940	806	334	41	472	59	310	208	102	39	62	22
1941	811	334	41	477	59	376	214	102	46	64	34
1942	808	316	39	492	61	315	198	117	39	63	24
1943 ¹	813	306	38	507	61	157	104	53	19	34	10
1944 ¹	818	306	37	512	63	376	170	206	46	56	40
1945 ²	671	225	34	446	66	443	186	257	66	83	58
1946	546	176	32	370	68	414	148	266	76	84	72
1947	622	185	30	437	70	488	159	329	79	86	75
1948	563	154	27	409	73	425	121	314	77	79	77
1949	587	159	27	428	73	533	150	383	91	94	90
1950 ³	348	91	26	253	74	273	84	189	78	92	74
1951	525	136	25	389	74	437	125	312	83	92	80
1952	535	136	25	399	75	427	131	296	80	96	74
1953	561	136	24	425	76	475	134	341	85	99	80
1954	566	178	24	428	76	429	124	305	76	90	71
1955	562	141	25	421	75	437	121	316	78	86	75
1956	575	145	25	430	75	453	144	309	79	99	68
1957	597	141	24	456	76	489	133	356	82	94	78
1958	630	148	23	482	77	494	131	363	78	89	75
1959	586	127	22	459	78	445	97	348	76	76	76
1960	589	126	21	463	79	463	99	364	79	79	79
1961	604	127	21	477	79	513	115	398	85	90	83
1962	608	128	21	480	79	468	106	362	77	82	75
1963	571	117	21	454	89	489	85	404	86	73	89

Tabelle 1: Fortsetzung

Jahr	Zugeteilte Kontingente					Ausnützung der Kontingente			Ausnützung der Kontingente in %		
	Total Filme	Abh. Filme	%	Unabh. Filme	%	Total Filme	Abh. Filme	Unabh. Filme	Total %	Abh. %	Unabh. %
1964	579	117	20	462	80	509	110	399	88	94	86
1965	582	119	20	463	80	460	89	371	79	75	80
1966	582	121	21	461	79	443	99	344	76	82	75
1967	581	121	21	460	79	475	112	363	82	93	79
1968	592	125	21	467	79	458	114	344	77	91	77
1969	594	125	21	469	79	461	108	355	78	86	75
1970	594	125	21	469	79	439	87	352	73	69	75
1971	597	125	21	469	79	446	105	341	72	84	72
1972	592	125	21	467	79	441	94	347	75	75	75
1973	560	128	22	438	78	461	103	358	82	84	81
1974	535	122	23	413	77	450	88	362	84	72	88
1975	517	122	23	395	77	400	78	322	77	63	81
1976	490	97	20	393	80	389	89	300	79	92	76
1977	485	97	20	388	80	384	88	296	79	90	76
1978	474	97	22	377	78	387	85	302	82	88	80
1979 ⁴	469										
1980	482	97	20	385	80	410	80	330	85	82	86
1981	533	103	19	430	81	430	86	344	81	83	80
1982	535	103	19	432	81	417	72	345	78	70	80

1 Filmsperre in Lissabon.

2 Aufhebung der Filmsperre.

3 Kontingents- und Kalenderjahr gleichgeschaltet: 1.6-31.12.1950 = 7/12 Jahre.

4 Der Jahresabschluss 1979 ist bei der Sektion Film verloren gegangen.

Quelle: Jahresabschlüsse der Kontingentsjahre 1939-1982 (ordentliche Kontingente im 35-mm-Format) der Sektion Film, bis 1975 zitiert nach von Graffenried, S. 119 f. Die Bezeichnung "Effektive Einfuhr" bei von Graffenried wurde durch die Bezeichnung "Ausnützung der Kontingente" ersetzt und die diesbezüglichen, verwirrenden Prozentangaben weggelassen.

D. Das Spielfilmangebot in der Schweiz

I. Zur Vielfalt des Angebotes an Spielfilmen im Normalformat

Die Vielfalt des Angebotes an Spielfilmen ist eines der erklärten Ziele der Kontingentierung.¹ Von Bedeutung sind dabei insbesondere Spielfilme im Normalformat.² Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher ausschliesslich auf Spielfilme dieses Formates.

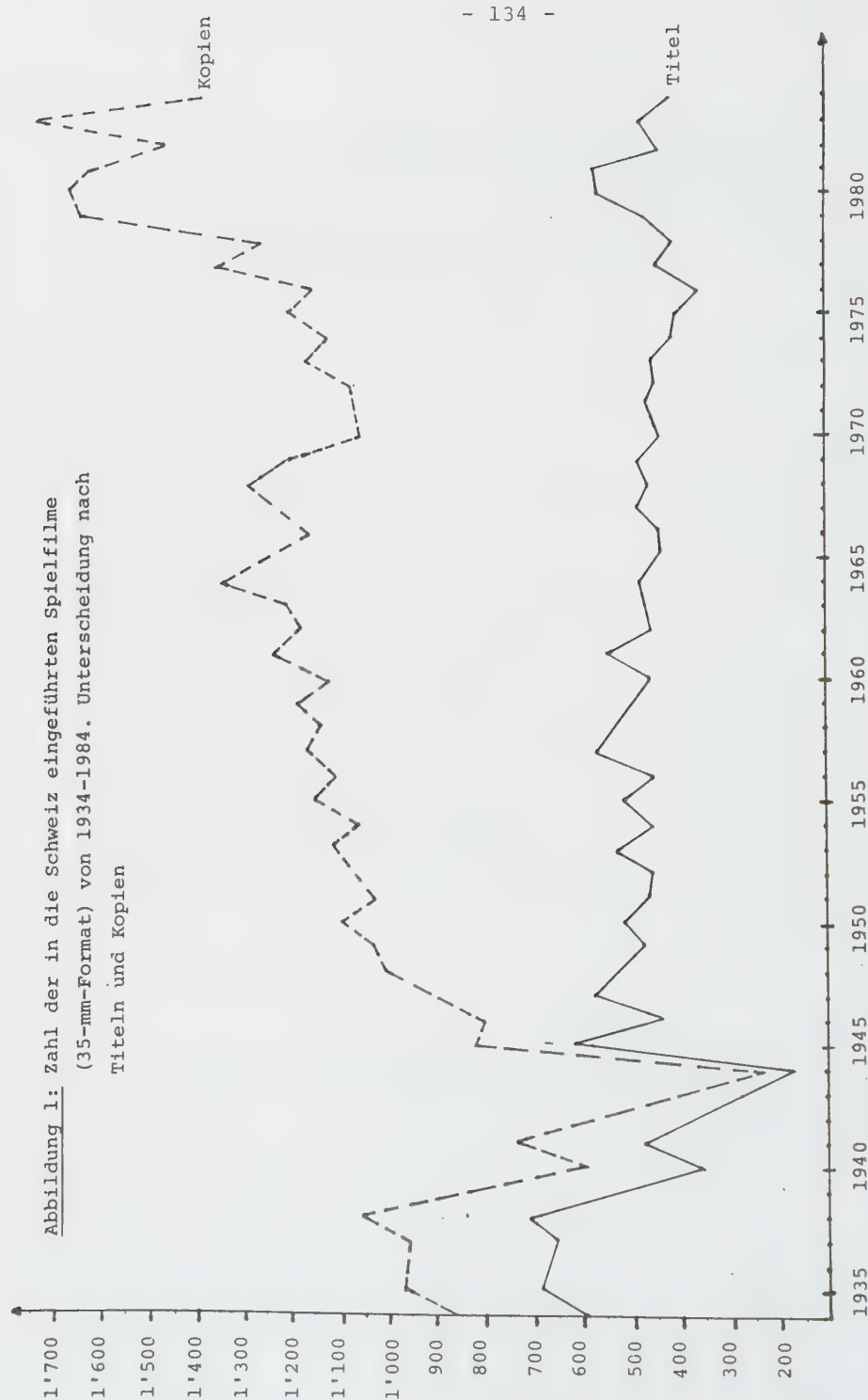
Betrachtet man die Entwicklung der Einfuhr von Spielfilmen bzw. deren Kopien seit 1934³, so fällt eine bis 1945 praktisch parallel verlaufende Entwicklung der Einfuhr von Filmtiteln und Filmkopien auf. Ab 1945 weist diese Entwicklung phasenweise stark gegenläufige Tendenzen auf. Während die Einfuhr der Filmtitel bis 1976 eine leicht sinkende Tendenz aufweist, bis 1981 wieder ansteigt und seither tendenziell erneut rückläufig ist, weist die Kurve der Kopieneinfuhr zwischen 1945-1964 eine steigende Tendenz auf. In der Zeit von 1964 bis 1970 ist die Einfuhr der Kopien tendenziell rückläufig und steigt dann bis 1983 stark an. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass ausser in den Jahren der Filmsperre in Lissabon (1943/44) immer sehr viel mehr Kopien als Filmtitel in die Schweiz eingeführt wurden und dass diese Tendenz in den letzten Jahren neue Höchstwerte erreicht hat. So wurden 1972 1'086 Kopien eingeführt, im Jahre 1983 waren es 1'725 Kopien.

1 Vgl. o.S. 56.

2 Zur Unterscheidung der verschiedenen Filmformate vgl. o.S. 49.

3 Vgl. Abbildung 1, S. 134.

Abbildung 1: Zahl der in die Schweiz eingeführten Spielfilme
(35-mm-Format) von 1934-1984. Unterscheidung nach
Titeln und Kopien



Der Vergleich zwischen der Zahl der eingeführten Filmtitel und jener der Kopien ist unter anderem deshalb von Bedeutung, weil letztere den Marktanteilen der Filme besser Rechnung trägt. Besucherstarke Filme werden nämlich meist mit mehreren Kopien gleichzeitig auf den Markt gebracht, um eine optimale Marktdurchdringung zu erreichen.¹

Der sichtliche Rückgang sowohl der Filmtitel wie auch der Kopien in den Jahren 1938 bis 1944 dürfte sowohl auf kriegsbedingte Produktions- und Versorgungsschwierigkeiten wie auch auf die 1938 eingeführte Spielfilmkontingentierung zurückzuführen sein.² Tatsächlich haben die Kontingente die gesamte Einfuhr von Spielfilmen nie eigentlich eingeschränkt.³

Die Untersuchung der Herkunft der einzelnen Filme seit 1934⁴ ergibt klar eine traditionelle Vorherrschaft der fünf folgenden Filmproduktionsländer: USA, Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Grossbritannien. Diese Vorherrschaft ist bis heute ungebrochen und wurde auch durch die Kontingentierung bzw. mit dem Erlass des Filmgesetzes nicht beeinflusst. Allen Ursprungsländern voran stehen seit eh und je die USA, die den Markt nach vorübergehenden, kriegsbedingten Einbussen mit ihren Produkten beherrschen.⁵ Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die MPEA⁶ einge-

1 Von Graffenried, S. 38, Anm. 3; Botschaft 1, BBl. 1937 II 486; Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 267.

2 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 80.

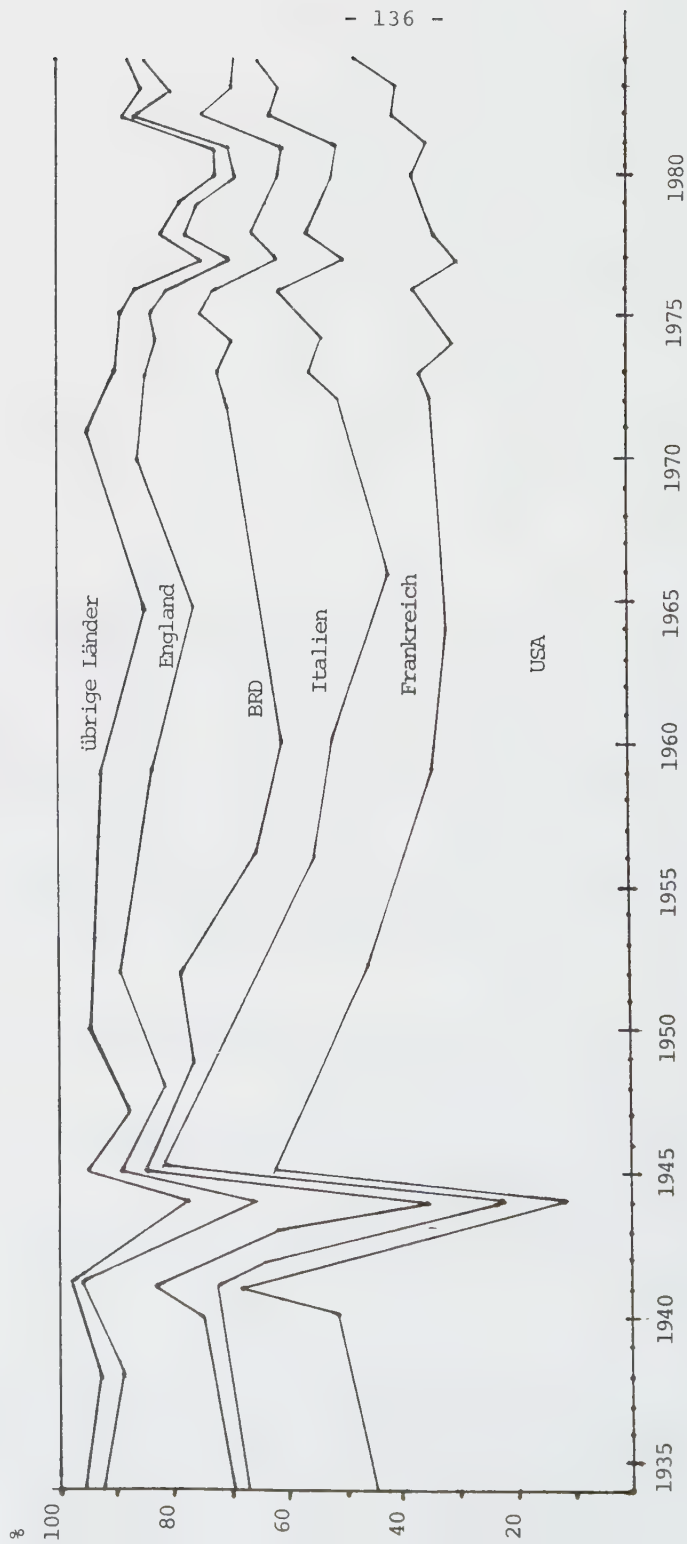
3 Birchmeier, S. 15; a.M., Mauerhofer, S. 255 f.

4 Vgl. Abbildung 2, S. 136.

5 Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 161.

6 Motion Picture Export Association of America; vgl. dazu o.S. 16.

Abbildung 2: Relative Anteile der einzelnen Länder an der Einfuhr von Spielfilm-Titeln (35-mm-Format) in die Schweiz von 1934-1984



Quelle: Einfuhrstatistiken 1934-1984, bis 1975 zitiert nach von Graffenried, S. 117.

richtet, die den amerikanischen Filmen (sprich jenen der Grossfirmen) auf den ausländischen nationalen Märkten gleiche Rechte sichern sollte. Ausserdem verlagerte Hollywood seine Produktion selbst nach Europa ("runaway production")¹. Frankreich, Italien, die BRD und Grossbritannien werden zu jenen Ländern gezählt, deren Filmwirtschaft grösstenteils von den amerikanischen Firmen beherrscht werden.² Es darf daher angenommen werden, dass der Anteil letztlich amerikanischer Filme am Gesamtangebot in der Schweiz noch höher ist, als dies die Kurve in Abbildung 2 veranschaulicht.

Um die Angebotsverhältnisse bezüglich Filmursprungsländern etwas genauer darzustellen, wurde in Tabelle 2 sowie in den Abbildungen 3 und 4 nur der Zeitabschnitt von 1972 - 1984 dargestellt.³

Diese Untersuchung der letzten 13 Jahre zeigt, dass die grossen fünf Ursprungsländer nie weniger als 71,5 % aller eingeführten Filmtitel auf sich vereinigten. 1972 betrug diese Zahl sogar 92,6 %. Minimum und Maximum dieser fünf Ursprungsländer belaufen sich bezüglich Kopien auf 87,1 % (1980) bzw. 95,5 % (1972). Das Filmangebot in der Schweiz wird demzufolge sowohl titel- wie kopienmässig von nur fünf Ländern zu über 70 % beherrscht, wobei mit zunehmender Dominanz der Amerikaner insbesondere die Anteile Italiens, der BRD sowie Grossbritanniens tendenziell rückläufig sind. Aus durchschnittlich rund sieben weiteren Ursprungsländern wurden gerade noch fünf oder mehr Filme und Kopien eingeführt. Das heisst, dass in den letzten 13 Jahren durchschnittlich 12 Filmursprungsländer zwischen 90,6 % und

1 Prokop, S. 161 f; Schlumpf, S. 10; Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 267.

2 Prokop, S. 164; als weitere Länder werden genannt: Mexiko, Japan, Kanada, Hongkong, Spanien und Schweden.

3 Vgl. u.S. 143-145.

96,3 % aller Filme bzw. 97,4 % bis 98,4 % aller eingeführten Kopien lieferten. Auffallend dabei ist auch, dass grundsätzlich die Länder mit der höchsten Filmtitelzahl auch die meisten Kopien pro Titel liefern.¹

Von den grossen fünf Ursprungsländern stammen durchschnittlich 91,4 % aller jährlich eingeführten Kopien. Die restlichen 8,6 % verteilen sich auf durchschnittlich rund 22 Länder, aus deren Filmschaffen das Schweizer Kinopublikum pro Jahr meist nur 1-4 Filme zu sehen bekommt. Dies gilt auch für Länder wie z.B. Japan und Indien, deren Filmproduktion mehr als doppelt so gross ist wie diejenige der USA. Die UdSSR weist ebenfalls eine grössere Filmproduktion vor.²

Wie gesagt besitzt die Schweiz im Vergleich mit dem Ausland, z.B. der BRD, zwar ein relativ vielfältiges Filmangebot. Dadurch, dass die schweizerischen Verleiher ihr Verleihangebot grösstenteils aus den erwähnten grossen fünf Ländern beziehen, haben Filme aus anderen Ländern aber nur eine geringe Chance, in die Kinos zu gelangen. Aus der bereits kommentierten Abbildung 2 geht überdies hervor, dass sich durch ein breiteres Filmangebot die Anteile der grossen fünf am Gesamtangebot verkleinern. Davon ausgenommen sind allerdings die marktmässig überstarken Amerikaner mit ihren eigenen Verleihfirmen in der Schweiz. Mit 46,4 % aller eingeführten Filme und 55,2 % der eingeführten Kopien standen sie 1984 mit Abstand an der Spitze der Ursprungsländer.³

1 Buache, S. 105.

2 Jaeggi, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 12.

3 Einfuhrstatistik 1984, S. 18.

Interessant sind auch die Resultate der Durchschnittsrechnungen sowohl bezüglich Filmtitel- wie auch der Kopieneinfuhr in den letzten 13 Jahren. Nach Kontinenten geordnet ergibt sich für die Einfuhr von Filmtiteln folgendes Ergebnis:

<u>- Amerika</u>	
- Nordamerika	36,5 %
- Mittelamerika	0,6 %
- Südamerika	0,8 %
 <u>- Europa</u>	
- Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Grossbritannien	47,3 %
- Osteuropa	1,3 %
- Restliches Europa	3,7 %
 <u>- Australien</u>	
	0,3 %
 <u>- Asien</u>	
- UdSSR	0,8 %
- Restliches Asien	8,4 %
 <u>- Afrika</u>	
- Südafrika	0,08 %
- Restliches Afrika	0,1 %

Diese Zahlen machen bei aller relativen Vielfalt des Filmangebotes doch die absolute Einseitigkeit und Beschränktheit des Kinoangebotes in der Schweiz bewusst.¹

Stark vertreten ist Europa gerade durch die vier Länder

1 Jaeggli, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 12; Buache, S. 105.

Frankreich, Italien, Bundesrepublik und Grossbritannien, in denen wie gesagt die amerikanische Filmwirtschaft starken Einfluss besitzt. Das übrige Westeuropa, bestehend aus Ländern, die mit der Schweiz teilweise durchaus vergleichbar sind, schafft den Weg über die eigenen Grenzen bereits fast nicht mehr. Schweizer Verleiher bezogen im Durchschnitt der letzten 13 Jahre also 87,5 % aller eingeführten Filme aus den klassischen Westländern Nordamerikas und Westeuropas.

Die erwähnten Durchschnittswerte sind noch etwas zu spezifizieren. Kanada, das über ein reichhaltiges Filmschaffen verfügt, fällt kaum ins Gewicht bei der Säule "Nordamerika", da dessen Anteil an der jährlichen Gesamteinfuhr praktisch nie mehr als 1 % ausmacht. Filme aus Mittel-, Südamerika, Australien, Südafrika und dem übrigen Afrika wurden nur sporadisch eingeführt. Aus Schwarzafrika stammte gerade einmal, nämlich 1984 ein Spielfilm¹, sonst ist Schwarzafrika im Angebot nicht vertreten.

Der relativ hohe Anteil Asiens ("restliches Asien": 8,4 %) täuscht. Verhältnismässig stark vertreten sind aus diesem Kontinent lediglich Hongkong, die Türkei, Japan und Indien. Wie weit diese Länder aus kommerziellen Gründen oder aus kulturellen Gründen vertreten sind, lässt sich nicht genau feststellen, da entsprechende Untersuchungen und Statistiken fehlen.² Seit 1977 unterscheidet die Einfuhrstatistik der Sektion Film, ob ein Film im Rahmen des ordentlichen

1 Einfuhrstatistik 1984, S. 18.

2 Seit Anfang der siebziger Jahre diskutiert die Sektion Film mit anderen interessierten Kreisen über ein Projekt "Film in Zahlen" zur Erfassung des Filmes in der Schweiz. Aus diesem Projekt ist bis heute nichts geworden (Gespräch von Gunten; Jahresbericht SF 1978; S. 66).

oder ausserordentlichen Kontingentes eingeführt wurde.¹ Auch daraus lassen sich nicht zwingende Aussagen machen, wohl aber gewisse Schlüsse ziehen. Bekannt ist, dass aus Hongkong die Karatefilme stammen.² Diese Filme gelangen in die kommerziellen Kinos und sind denn auch durchwegs im Rahmen eines ordentlichen Kontingentes eingeführt worden. Mit japanischen Filmen wurden häufig ordentliche Kontingente belastet, was nicht weiter erstaunt, da Regisseure wie z.B. Kurosawa und Oshima in der Schweiz einigen Erfolg hatten.³ Demgegenüber werden Filme aus Indien und der Türkei mehrheitlich aufgrund von ausserordentlichen Kontingenten zu kulturellen Zwecken eingeführt.⁴ Dafür spricht beispielsweise auch die Kontingentszuteilung 1985. Danach erhielt die Indian Association in Genf ein ausserordentliches Kontingent 35 mm von 12 Einheiten und der Türkische Arbeiterverein Baden ein solches von 50.⁵ Grundsätzlich sind diese Aussagen auch für die Herkunft der eingeführten Kopien⁶ im Durchschnitt der letzten 13 Jahre gültig. Insbesondere an der Rangfolge bzw. dem Kräfteverhältnis der einzelnen Kontinente ändert sich mit einer mar-

1 Einfuhrstatistik 1977, S. 18 f.

2 Jaeggi, in: Cinéma, Nr. 1/1978, S. 12.

3 Erfolgreich waren beispielsweise die Filme "Dersu Uzala" (Kurosawa) und "Im Reich der Sinne" (Oshima).

4 1977 wurden z.B. 43 türkische Filme im ausserordentlichen Kontingent eingeführt, was 9,5 % aller eingeführten Spielfilme 35 mm entsprach (Einfuhrstatistik 1977, S. 18 f.).

5 Verfügung II EDI, S. 2.

6 Vgl. dazu Abbildung 4, S. 145.

kanten Ausnahme nichts. Die markante Ausnahme besteht darin, dass kopienmässig nicht mehr die vier europäischen Hauptursprungsländer sondern Nordamerika, d.h. die USA, klar an der Spitze der vertretenen Länder stehen, was die früher gemachten Aussagen bezüglich Hegemonie der Amerikaner auf dem internationalen und den nationalen Filmmärkten nur bekräftigt. Im einzelnen sind die Kontinente wie folgt vertreten:

- Amerika

- Nordamerika	48 %
- Mittelamerika	0,3 %
- Südamerika	0,4 %

- Europa

- Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Grossbritannien	43,7 %
- Osteuropa	0,6 %
- Restliches Europa	2,3 %

- Australien 0,2 %

- Asien

- UdSSR	0,5 %
- Restliches Asien	3,9 %

- Afrika

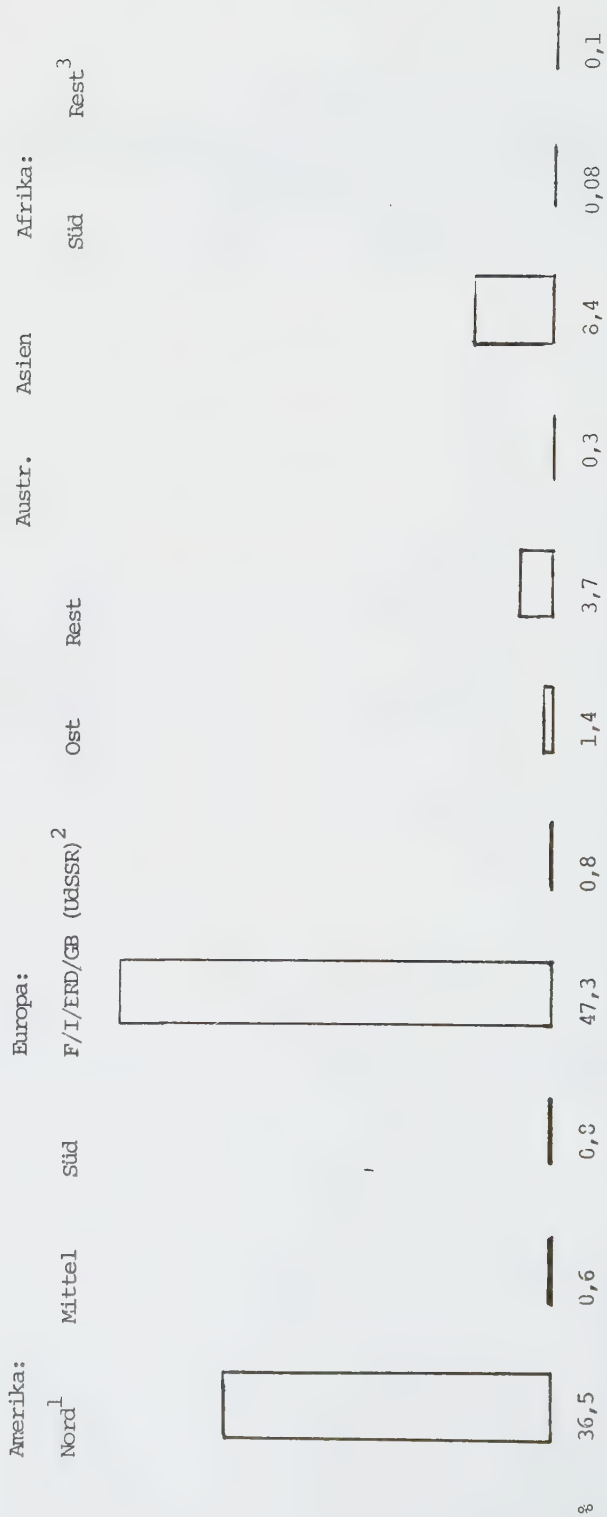
- Südafrika	0,06 %
- Restliches Afrika	0,06 %

Tabelle 2: Verhältnis der Anteile der Film-Ursprungsländer (die grossen 5 und weitere mit 5 oder mehr Titeln oder Kopien) am Jahrestotal der Filmtitel- bzw. Filmkopieneinfuhr (35-mm-Format) in %

Jahr	Ursprungs- land	Filme in %	Ursprungs- land	Kopien in %	Total Filme/ Kopien
1972	G 5 + 2	92,6+2,9 = 95,5	G 5 + 4	95,5+2,8 = 98,3	453/1068
1973	G 5 + 2	90,9+5,4 = 96,3	G 5 + 5	92,3+5,9 = 98,2	462/1172
1974	G 5 + 3	87,2+7,9 = 95,1	G 5 + 5	90,8+6,7 = 97,5	419/1128
1975	G 5 + 4	87,7+7,6 = 95,3	G 5 + 5	92,1+5,9 = 98,0	411/1206
1976	G 5 + 3	87,1+4,6 = 91,7	G 5 + 7	91,2+6,3 = 97,5	367/1156
1977	G 5 + 5	74,2+16,4= 90,6	G 5 + 9	89,2+8,2 = 97,4	451/1365
1978	G 5 + 5	81,4+9,9 = 91,6	G 5 +12	90,5+8,4 = 98,9	417/1268
1979	G 5 + 6	78,7+15,2= 93,9	G 5 +10	90,8+7,6 = 98,4	469/1640
1980	G 5 +10	72,3+23,9= 96,2	G 5 +11	87,1+10,8= 97,9	568/1658
1981	G 5 + 8	71,5+21,1= 92,6	G 5 +10	87,2+9,7 = 96,9	574/1576
1982	G 5 + 2	87,7+5,0 = 92,7	G 5 + 5	94,2+3,8 = 98,0	441/1473
1983	G 5 + 4	83,9+10,2= 94,1	G 5 + 8	92,5+5,9 = 98,4	477/1725
1984	G 5 + 2	86,7+4,9 = 91,6	G 5 + 6	94,7+3,6 = 98,3	407/1403

Quelle: Einfuhrstatistiken 1972-1984

Abbildung 3: Herkunft der eingeführten Spielfilm-Titel (35-mm-Format) im Durchschnitt der Jahre 1972-1984. Angaben in % der Jahreseinfuhren



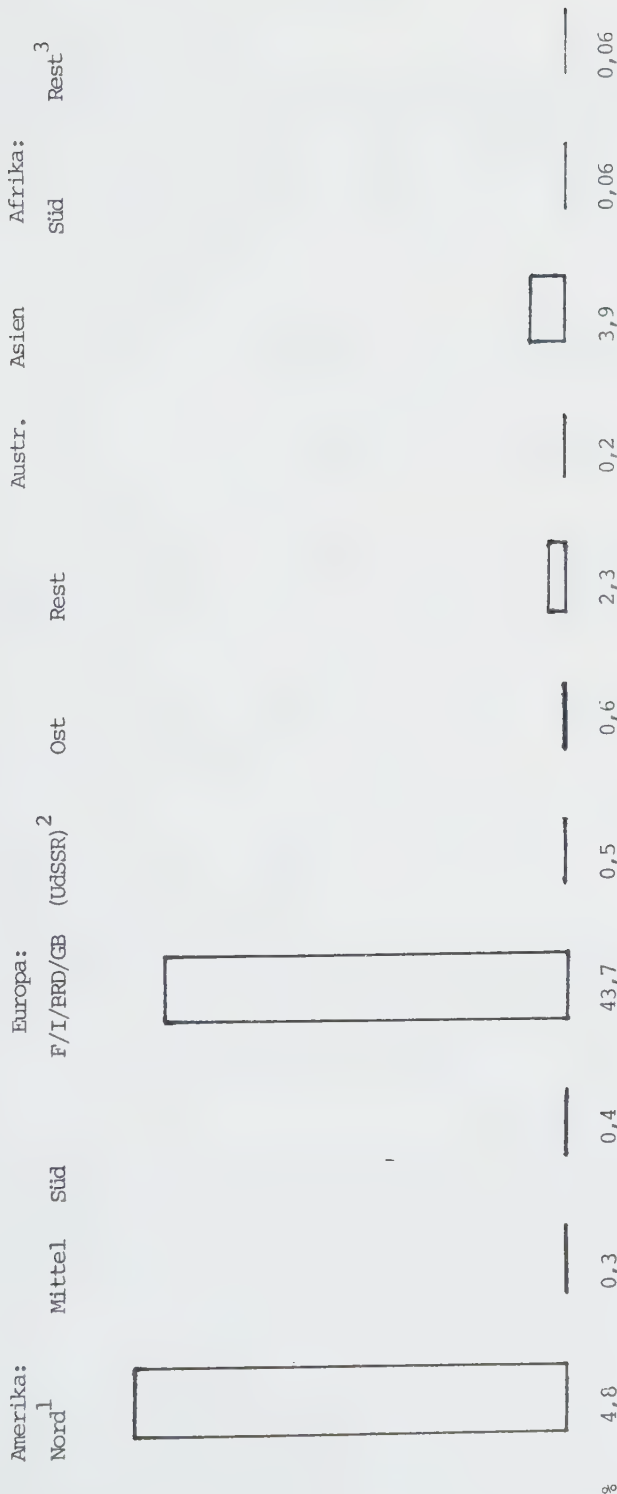
1 Praktisch nur die USA, da auf Kanada meistens weniger als 1 % der Filmtitel fallen.

2 Die UdSSR wurde zum Vergleich mit Osteuropa entgegen der geographischen Einteilung unter Europa aufgeführt.

3 Die eingeführten Filme stammen durchwegs aus den Ländern der Nordküste Afrikas. Schwarzafrika ist nur 1964 mit 1 Film vertreten.

Quelle: Einfuhrstatistiken 1972-1984; Prozentangaben zum Teil nach Berechnungen des Autors.

Abbildung 4: Herkunft der eingeführten Spielfilm-Kopien (35-mm-Format) im Durchschnitt der Jahre 1972-1984. Angaben in % der Jahreseinfuhren



1 Praktisch nur die USA, da auf Kanada meistens weniger als 1% der eingeführten Kopien fallen.

2 Die UdSSR wurde zum Vergleich mit Osteuropa entgegen der geographischen Einteilung unter Europa aufgeführt.

3 Die eingeführten Kopien stammen durchwegs aus den Ländern der Nordküste Afrikas. Schwarzafrika ist nur 1984 mit 1 Kopie vertreten.

Quelle: Einfuhrstatistiken 1972-1984; Prozentangaben nach Berechnungen des Autors.

Zur Beurteilung der Angebotsvielfalt können aber nicht nur die eingeführten Filmtitel oder Kopien herangezogen werden. Während der Durchschnitt der in den letzten 13 Jahren eingeführten Titel bei 455 liegt, ist die Zahl aller im Verleih stehenden Filme in der Schweiz bedeutend höher.¹ Es seien im folgenden die Zahlen für die Jahre 1981 bis 1984 aus den Länderstatistiken nach Besucherzahlen erwähnt:²

- 1981: 3'082 Filme aus 36 Ländern
- 1982: 2'972 Filme aus 36 Ländern
- 1983: 3'034 Filme aus 37 Ländern
- 1984: 2'783 Filme aus 35 Ländern

An sich sprechen diese Zahlen klar für die grosse Vielfalt des schweizerischen Filmangebotes. Beim näheren Hinsehen bestätigen aber auch die Zahlen dieser Länderstatistiken nur das bereits vorher gesagte: Bei aller Vielfalt des Angebotes nach Ländern werden dem Kinopublikum v.a. Spielfilme aus den USA, Frankreich, Italien, der BRD und Grossbritannien vorgesetzt. Diese Länder stehen auch bezüglich Besucherzahlen klar an der Spitze, allen voran wiederum die USA mit 58,29 % der Besucherzahl von 1984.

Wie weit die Besucherzahlen nach Länderstatistiken auch effektiv der Nachfragesituation des schweizerischen Kinopublikums entsprechen, lässt sich aufgrund dieser Statistiken nicht sagen. Entsprechende Untersuchungen fehlen. Ebenso wenig lässt sich feststellen, ob es für die nicht oder untervertretenen Filmländer an einem breiten Publikumsinteresse mangelt, da die Probe aufs Exempel aussteht.³

1 Der Kopierendurchschnitt liegt bei 1'372.

2 - Statistik 1981, in: Kino-Film, Nr. 6/1982, S. 13.
- Statistik 1982, in: Kino-Film, Nr. 5/1983, S. 12.
- Statistik 1983, in: Kino-Film, Nr. 4/1984, S. 12.
- Statistik 1984, in: Kino-Film, Nr. 4/1985, S. 12.

3 Schlumpf, S. 108; a.M., SLV, S. 18.

Fest steht immerhin, dass die Produktionen der erwähnten fünf Länder die meisten Leute ins Kino zu locken vermögen. Fest steht aber auch, dass das Kinopublikum seit langem durch den Unterhaltungsfilm konditioniert wird und der Filmmarkt für anspruchsvolle Filme systematisch verstopft ist.¹

In diesem Zusammenhang sei noch das schweizerische Filmschaffen erwähnt, das in den zitierten Länderstatistiken jedesmal Platz sechs einnimmt. Das Kinogewerbe weist denn auch auf die Bedeutung erfolgreicher Schweizer Filme hin. Dies vor allem für Kleinstadt- und Landkinos. Ausserdem sind sie bedeutsam, da sie häufig ein Publikum ansprechen, das sonst nur noch selten ein Kino besucht.²

Die Statistik nach Besucherzahlen der 122 erfolgreichsten Filme vom 1.1.1976 bis 31.12.1983 ergeben folgende Länderbilanz:³

- USA	:	71 Filme
- Frankreich	:	20 Filme
- Italien	:	11 Filme
- Grossbritannien	:	7 Filme
- Schweiz	:	4 Filme
- Bundesrepublik D.	:	3 Filme
- Australien	:	2 Filme
- Kanada	:	1 Film
- Schweden	:	1 Film
- Israel	:	1 Film
- Spanien	:	1 Film

1 Buache, S. 105.

2 SLV, S. 23.

3 Erfolgsstatistik I, S. 9 f.

16 der 71 amerikanischen Produktionen wurden nicht von den grossen, in der Schweiz ansässigen amerikanischen Häusern verliehen, sondern von schweizerischen Verleihern, wobei 10 dieser 16 Filme auf die Parkfilm SA (Vertrieb von Walt-Disney-Produktionen) fallen. Dafür verliehen die grossen amerikanischen Verleihfirmen 15 Filme anderer Nationalität. Dabei handelt es sich weitgehend um kapitalintensive Produktionen¹, was der These Prokops auch für die Schweiz recht gibt, wonach die internationale Marktposition der Grossfirmen auf deren Angebotsmonopol äusserst kapitalintensiver Prestigefilme beruht.²

II. Aktualität und kulturelle Qualität des Filmangebotes

Gemäss Leitbild K³ soll das Filmangebot nicht nur vielfältig, sondern auch aktuell sein und kulturelle Qualität aufweisen.

Aktualität und Qualität sind vage Begriffe, zu denen sich eigentlich nicht viel sagen lässt. Insbesondere die Qualität des Filmangebotes ist letztlich ein nicht messbarer Begriff.⁴

Aktualität, verstanden im zeitlichen Sinne des Wortes, kann für das schweizerische Filmangebot bejaht werden.⁵ Be-

1 So z.B. die in England produzierten James-Bond-Filme oder den in der BRD hergestellten Film "Die Blechtrommel".

2 Prokop, S. 183.

3 Leitbild K, S. 2, Ziff. 132.

4 Bänninger, Filmpolitik, S. 13.

5 Bänninger, Filmpolitik, S. 13.

trachtet man beispielsweise die 258 erfolgreichsten Filme 1983,¹ so ergibt sich bezüglich Erstaufführungsdaten folgendes Bild:

- 1983:	133 Filme
- 1982:	68 Filme
- 1981:	11 Filme
- 1980:	6 Filme
- 1979:	5 Filme
- 1978:	4 Filme
- 1977:	2 Filme
- 1976:	6 Filme
- 1975:	1 Film
- 1974:	5 Filme
- 1973:	3 Filme
- 1972:	1 Film
- 1971:	3 Filme
- 1970:	1 Film
- 1969:	3 Filme
- 1968:	3 Filme
- 1967:	<u>3 Filme</u>

Total:	258 Filme
	=====

Von den 1983 vorgeführten 258 erfolgreichsten Filmen stammten also 84,5 % aus den achtziger Jahren. Bei den Filmen mit früherem Erstaufführungsdatum handelt es sich häufig um beliebte Reprisen wie z.B. "Ben Hur".²

1 Erfolgsstatistik II, S. 7-10; die Aktualität der jährlich insgesamt vorgeführten Filme lässt sich mangels entsprechender Unterlagen nicht feststellen.

2 Erfolgsstatistik II, S. 8.

Der Chef der Sektion Film, A. Bänninger¹, äusserte sich verschiedentlich zur Qualität des Filmangebotes in der Schweiz. Stellt man auf sein fachkundiges Urteil ab, so zeichnet sich folgende Situation ab:

Unter qualitativen Aspekten veranlasst das schweizerische Filmangebot zu Bedenken. Wichtigen und hervorragenden Filmen steht eine Flut von Werken gegenüber, die allen Sparten der Filmwirtschaft und dem Film als solchen letztlich ideellen Schaden zufügen.² Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass der Erwerb kulturell und wirtschaftlich interessanter Filme nach wie vor schwierig ist.³ Seit 1963, dem Jahr der Inkraftsetzung des Filmgesetzes, Bilanz ziehend, kommt Bänninger zum Schluss, der importierte Film habe sich insgesamt qualitativ weder verbessert noch verschlechtert. Immerhin sei ein vermehrter Einsatz für anspruchsvolle Produktionen feststellbar.⁴

Der kulturell wertvolle Film ist für die Beurteilung von Kontingentsgesuchen betont zu einem Kriterium geworden. Kulturelle Verleihqualität ist aber letztlich eine Grösse, die einzig und allein von individuellen Entscheiden auf Seiten der Produktion, des Verleihs, der Kinos und nicht zuletzt des Kinopublikums abhängt.⁵

1 A. Bänninger war bis Anfang 1984 Chef der Sektion Film.
Seine Stelle nimmt heute Ch. Zeender ein.

2 Jahresbericht SF 1975, S. 9.

3 Jahresbericht SF 1978, S. 31; Jaeggi, in: Cinéma,
Nr.1/1978, S. 13; Schlumpf, S. 10.

4 Bänninger, Filmpolitik, S. 13 f.

5 Jahresbericht SF 1976, S. 14; Bänninger, Filmpolitik,
S. 10.

§ 13: Die Wirksamkeit der filmrechtlichen Bestimmungen auf dem Gebiet des Verleihs

A. Uebersicht

Im Sinne einer Zwischenbilanz sind im folgenden sowohl die Ziele der eidgenössischen Filmgesetzgebung wie auch die dazu verwendeten Mittel auf deren Wirksamkeit, d.h. deren Realisierung bzw. deren Tauglichkeit, hin zu prüfen.

Um den Ueberblick zu erleichtern, werden diese Ziele und Mittel auf der folgenden Seite für alle Sparten graphisch dargestellt. Insbesondere die konkreten Ziele finden sich nicht immer explizit in den Bestimmungen des Filmgesetzes. Die Absicht, die dahinter steht, lässt sich jedoch daraus herauslesen, bzw. ergibt sich aus den dargelegten bundesrätlichen Botschaften und den parlamentarischen Beratungen.

B. Die Unabhängigkeit des Verleihgewerbes gegenüber dem
Ausland

Dem Begriff der Unabhängigkeit des schweizerischen Verleihgewerbes stehen Fakten gegenüber, die sich seit der Einführung der Spielfilmkontingentierung im wesentlichen nicht verändert haben.

I. Faktische Abhängigkeit der schweizerischen Verleiher
von der ausländischen Produktion

Die faktische Abhängigkeit von der ausländischen Spielfilmproduktion ergibt sich zunächst aus dem praktisch fast völligen Fehlen einer einheimischen Spielfilmproduktion. Diese macht lediglich 2 - 3 % des Gesamtangebotes aus und vermochte 1984 nurmehr 1,6 % der Besucher in die Kinos zu locken. Ausländische Produzenten bestimmen das Marktgeschehen.

Durchschnittlich stammen 91,4 % aller jährlich eingeführten Spielfilmkopien aus den Ländern USA, Frankreich, Italien, Deutschland (BRD) und England. Die USA stehen dabei (1984) mit 55,2 % der eingeführten Kopien einsam an der Spitze der Filmursprungsländer. Abhängige amerikanische Verleiher erzielen über 50 % des schweizerischen Verleihumsatzes und amerikanische Filme vereinigen rund 60 % der Kinobesucher auf sich.

Mit der Wiederholung dieser Zahlen, die nicht alle mit dem Titel der Abhängigkeit schweizerischer Verleiher in Einklang zu bringen sind, ist der Begriff der Unabhängigkeit noch nicht geklärt. Geklärt aber wird dadurch der Begriff Ausland. Abhängigkeit vom Ausland heisst auch für die Schweiz schon lange und in letzter Zeit noch zunehmend kulturelle Kolonialisierung v.a. durch die USA.

II. Die internationale Filmmarktstruktur

Die internationale Filmmarktstruktur mit ihren Produktions- und Absatzmechanismen ist sich grundsätzlich ebenfalls gleich geblieben. Konzerne bestimmen international die Entwicklung der Medien.

Wie schon vor Erlass der Spielfilmkontingentierung zeichnet sich in den letzten Jahren ein starker Konzentrationsprozess auch in der Verleihbranche ab. Der Kampf um umsatzträchtige Filme erhöht den Konkurrenzdruck und die Abhängigkeit von ausländischen Lizenzgebern. Verflechtungen bestehen ja nicht nur mit ausländischen Produzenten, sondern auch mit ausländischen Verleihern. Denn deutsche, französische und italienische Verleiher beispielsweise erwerben häufig die Filmauswertungsrechte auch für die Schweiz, um sie ans Fernsehen weiterzuverkaufen.¹

III. Der Begriff der Unabhängigkeit

Aus den parlamentarischen Beratungen zum Filmartikel geht hervor, dass gewisse Kreise vor Erlass filmrechtlicher Bestimmungen sehr wohl die internationalen filmwirtschaftlichen Verflechtungen und damit die Realitäten erkannten. So wurde beispielsweise im Nationalrat ausgeführt, es sei klar, dass im Filmwesen faktisch keine Freiheit bestehe. Namentlich Freiheit und Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland existiere nicht und könne das auch gar nicht.² Trotzdem findet sich der Begriff der Selbständigkeit und damit der Gedanke der Unabhängigkeit im Filmgesetz (Art. 9 Abs. 1).

1 Sidler, S. 82 f.; Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 72.

2 StenBull. NR (1957), S. 81.

Die Forderung nach Unabhängigkeit ist nur schon von der Definition her kaum zu bewältigen, nicht zu reden von deren Umsetzung in der Praxis. Die Schweiz steht mit ihren Importbedürfnissen zwangsläufig in Abhängigkeit zum Ausland. Das gilt nicht nur für die amerikanischen Verleiher in der Schweiz, sondern auch für die Verleiher, die als unabhängig bezeichnet werden. Gerade die unabhängigen Verleiher vermögen ihre relative Unabhängigkeit auf einem Filmmarkt, der ein Verkaufsmarkt ist, nur sehr schwer auszuspielen. Die vollständige Unabhängigkeit als Richtschnur in der Praxis der Spielfilmkontingentierung, würde wohl die Mehrheit der Verleihbetriebe zum Einstellen ihrer Tätigkeit zwingen. Die Unabhängigkeit schweizerischer Verleiher ist eine Fiktion und als solche kann sie lediglich im formellen, nicht aber im faktischen Sinn verstanden werden.¹

Vor diesem Hintergrund sind parlamentarische Ausführungen, wonach die Kontingentierung den Zweck erreicht habe, schweizerische Verleiher vom Ausland und von ausländischen Produktionsgesellschaften unabhängig zu machen, als die Tatsachen verkennend und falsch zu bezeichnen. Der in diesem Zusammenhang angeführte Hinweis auf den Rückgang der abhängigen Verleihbetriebe seit Einführung der Kontingentierung kann weder als Beweis für die Schaffung noch für die Erhaltung der Unabhängigkeit gegenüber ausländischen Produktionsgesellschaften gelten.² Die so verstandene Unabhängigkeit ist nicht realisierbar und wurde denn als Ziel auch nie erreicht.³

1 Schlumpf, S. 3 f.; Bänninger, Neue Medien, S. 8 f.;

Wider/Aeppli, Bd. 2, S. 37; Jahresbericht SF 1980, S. 5.

2 StenBull. SR (1962), S. 55.

3 Bänninger/Itin, S. 33.

Der Clottu-Bericht stellte fest, es sei irreführend, von einer vollständigen Abhängigkeit schweizerischer Verleiher vom Ausland zu sprechen. Das Kriterium der Selbständigkeit im Filmwesen liege darin, dass ein Verleiher die von ihm verliehenen Filme selbständig, auf eigenes Risiko, in eigenem Namen, bei einem Produzenten nach seiner Wahl sowie aufgrund von der von ihm ausgehandelten Bedingungen auswähle.¹ Dem ist die Meinung des Präsidenten des SFV entgegenzuhalten, wonach der schweizerische Verleiher selbst im Verleihbereich des traditionellen Films im Inland kaum mehr König sei, weil er auf alle Seiten hin so verhängt sei, dass er kaum mehr sein eigener Herr sein könne. Den Handlungsspielraum des unabhängigen Verleihers bezeichnet er als bedenklich klein, die Zwänge, die diesen wie ein Netz umgeben, erscheinen ihm übermächtig.²

Der Begriff der Unabhängigkeit reduziert sich also auf den mehr oder weniger überprüfbaren formellen Teil. In diesem Sinn konnten mittels Kontingentierung auch Erfolge gebucht werden.

C. Die pluralistische, von Monopolen freie Verleihstruktur

Die Erhaltung einer pluralistischen, von Monopolen freien Verleihstruktur, d.h. die Verhinderung von Vormachtstellungen innerhalb der Verleihbranche, wurde in den letzten Jahren das konkrete, hauptgewichtige Ziel in der praktischen Anwendung der Kontingentierung.³

1 Clottu, S. 216.

2 Jahresbericht SFV 1981, S. 2; es muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass zwischen den beiden Beurteilungen rund 10 Jahre verstrichen sind.

3 Bänninger, Neue Medien, S. 6.

Aus den geschilderten historisch-rechtlichen Gründen konnte die Spielfilmkontingentierung zwar die traditionelle amerikanische Vorherrschaft nicht verhindern und auch nicht abbauen. Es ist aber der Kontingentierung zuzuschreiben, wenn heute die relativ hohe Zahl von 30 Verleihern besteht, was wiederum eine gewisse Vielfalt des Angebotes mit sich bringt.¹ In diesem Punkt, dem Antimonopol-Effekt, hat die Kontingentierung Erwartungen erfüllt, sich teilweise bewährt. Ein völlig freier Markt birgt noch immer die Gefahr der horizontalen Ausbreitung (Verleih-Verleih) amerikanischer Verleihfirmen in sich und damit die Gefahr, dass diese Firmen auch zu vertikalen Konzentrationsbemühungen (Verleih-Kino) übergehen. Die Zuteilung von Kontingenten ist aber nur eine der Möglichkeiten im Kampf gegen Monopole und Vormachtstellungen und erst noch eine, die nur zum Teil wirkt. Die Kontingente berücksichtigen eine ganze Reihe von Faktoren, die für Monopole und Vormachtstellungen förderlich sind, nicht. So beschränken die Kontingente die Einfuhr von Filmtiteln, nicht aber deren Kopienzahl. Unberücksichtigt bleiben weiter Umsatzmonopole, Konditionenkartelle, Sujetdominanz, Selektionsherrschaft und Leistungsmacht.² Dies drückt sich teilweise darin aus, dass die abhängigen Verleiher ihre Kontingente besser ausnützen als die unabhängigen.³

1 Vgl., Tabelle 1, S. 130 f.; diese Tabelle belegt die Steigerung des Anteiles unabhängiger Verleihbetriebe insbesondere in den Jahren 1939-1965.

2 Sautter, S. 112; Bänninger, Neue Medien, S. 11 f.; Ulrich, in: Zoom, Nr. 12/1983, S. 7; Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 5; Gespräche Hoch und Schlumpf.

3 Vgl. Tabelle 1, S. 130 f.

D. Kulturell und wirtschaftlich gesunde Verleihbetriebe

Die filmgesetzlichen Prinzipien der kulturellen und wirtschaftlichen Gesundheit der schweizerischen Verleihbetriebe gehören wie jenes der Unabhängigkeit in den Bereich der Fiktion. Der kulturellen Gesundheit ist begrifflich schwer beizukommen, und daher ist sie entsprechend schwer durchsetzbar. Bei der wirtschaftlichen Gesundheit gesellt sich dazu noch das dem Filmgeschäft inhärente grosse Risiko, das aus einem wirtschaftlichen Hoch schnell ein Tief machen kann und umgekehrt.¹

I. Die kulturelle Gesundheit der Verleihbetriebe

Bezüglich kultureller Gesundheit eines Verleihbetriebes gibt und soll es keine Legaldefinition geben. Die Entwicklung von Massstäben in dieser Richtung würde der behördlichen Geschmackszensur den Weg ebnen, und es steht einer Behörde auch nicht zu, über die kulturelle Zumutbarkeit von Filmen zu entscheiden. Andererseits kann aber einem Staat, der sich nicht als Geschmackszensor verstanden wissen will, auch keine Verantwortung auf diesem Gebiet zugeschoben werden. Kulturelle Qualität hängt letztlich ab von komplexen Entscheiden seitens der Produzenten, Verleiher, Kinobetreiber und Konsumenten. Wer sich um solche Wertmassstäbe nicht kümmert, wird sich auch durch gesetzliche Bestimmungen oder behördliche Massnahmen kaum umstimmen lassen.²

1 EJPD, S. 529.

2 Bänninger, Neue Medien, S. 9 f.

II. Die wirtschaftliche Gesundheit der Verleihbetriebe

Trotz Kontingentierung ist es einem erheblichen Teil von schweizerischen Verleihern nicht gelungen, eine befriedigende Marktstellung aufzubauen. Das Ziel der wirtschaftlichen Gesundheit wurde zu keinem Zeitpunkt der Kontingentierung erreicht. Lässt man sich auf eine solche Beurteilung ein, können allenfalls jedem dritten Verleiher wirtschaftlich gesunde Verhältnisse attestiert werden.¹

Als Ideal kann dieses Prinzip anerkannt werden, zu verwirklichen aber ist es schwer, und für einschneidende behördliche Massnahmen eignet es sich kaum.²

E. Das vielfältige aktuelle Angebot mit kultureller Qualität

Zusammenfassend seien die wesentlichsten Aussagen der früheren Ausführungen bezüglich Vielfalt, Aktualität und kultureller Qualität des Spielfilmangebotes in der Schweiz im folgenden nochmals erwähnt.

I. Die Vielfalt des Angebotes

Das Spielfilmangebot in der Schweiz wird sowohl titel- wie kopienmässig von nur 5 Ländern zu über 70 % beherrscht. Allen voran stehen die USA mit 46,4 % aller eingeführten Filmtitel und 55,2 % der importierten Kopien im Jahre 1984. In den letzten 13 Jahren lieferten durchschnittlich 12 Filmursprungsländer zwischen 90,6 % - 96,3 % aller Filmtitel bzw. 97,4 % - 98,4 % aller eingeführten Kopien.

1 Ledergerber, in: Zoom, Nr. 2/1977, S. 4 f.; Bänninger/Itin, S. 33; Maurer, Filmfinanzierungsstrategien, S. 70.

2 Bänninger, Neue Medien, S. 10; Jahresbericht SF 1980, S. 8.

Von den grossen fünf Ursprungsländern (USA, Frankreich, Italien, BRD, England) stammen durchschnittlich 91,4 % aller jährlich eingeführten Kopien. Die restlichen 8,6 % verteilen sich auf durchschnittlich 22 Länder.

Gemessen an der Zahl der Filmursprungsländer, weist die Schweiz daher tatsächlich eine gewisse Vielfalt auf. Die angeführten Zahlen sprechen aber doch für die Einseitigkeit und Beschränktheit des Filmangebotes in den kommerziellen Kinos, gemessen am Kräfteverhältnis der vertretenden Länder.

Die Ländervielfalt steht nun aber in keinem nachweisbaren direkten Zusammenhang mit der Spielfilmkontingentierung. Vielmehr beruht sie indirekt auf der erwähnten relativen Vielzahl an Verleihbetrieben in der Schweiz. Ausserdem ist die Vielfalt durch die immer mehr ins Gewicht fallende Dominanz der amerikanischen Grossproduktionen zunehmend gefährdet. Die jetzt schon bestehende Einseitigkeit des Programmangebotes wird durch die wachsende amerikanische Vorherrschaft noch verstärkt.¹

II. Die Aktualität und kulturelle Qualität des Angebotes

Gemessen an einem Teil des Gesamtangebotes im Jahre 1983, nämlich den 258 erfolgreichsten Filmen, kann die Aktualität des Filmangebotes in der Schweiz bejaht werden, stammten doch 84,5 % dieser Filme aus den achtziger Jahren.

Das Ziel, wonach der kulturell wertvolle Film das Angebot zu prägen habe, wurde trotz festgestellten vermehrten Bemühungen um anspruchsvolle Produktionen nicht erreicht.²

1 Bänninger/Itin, S. 33; Jaeggi, in: Zoom, Nr. 13/1985, S. 4.

2 EJPD, S. 136; Wider/Aeppli, Bd. 1, S. 170.

Kulturelle Qualität hängt, wie bereits ausgeführt, aber auch mehr von individuellen Entscheiden seitens der Filmwirtschaft und der Konsumenten als von Eingriffen des Staates ab.

F. Bilanz

Aus der Prüfung der Wirksamkeit der Kontingentierung Bilanz ziehend, kann also gesagt werden, die Kontingentierung habe auf dem Gebiet der Filmeinfuhr und des Filmverleihs die gesteckten Ziele mit Ausnahme des Antimonopol-Effektes und einer teilweise damit verbundenen gewissen Vielfalt des Angebotes nicht oder sehr beschränkt erreicht.

Aus dieser Bilanz darf nun aber nicht die Frage nach der Aufhebung oder Beibehaltung der Spielfilmkontingentierung resultieren. Vielmehr gehört ins Zentrum des Interesses die Frage, ob weiterhin Massnahmen zur Verhinderung von Monopolen und zur Gewährleistung der Angebotsvielfalt getroffen werden sollen.¹ Bei der weitgehenden Untauglichkeit der Kontingentierung zur Erreichung der gesteckten Ziele stellt sich des weiteren die Frage nach der Beibehaltung oder Aenderung der Ziele sowie nach besseren Mitteln zu ihrer Verfolgung.

1 Bänninger, Neue Medien, S. 12.

5. Teil: Die Medienzukunft

Die Medienzukunft hat schon lange begonnen, nämlich mit einer enormen technischen Entwicklung Ende der sechziger Jahre.

§ 14: Die veränderte Mediensituation

Wie bereits ausgeführt,¹ war die Filmwirtschaft, ausgerichtet auf die Mechanismen des traditionellen Films, nicht auf das Aufkommen des damals neuen Mediums Fernsehen und die dadurch veränderte Mediensituation vorbereitet. Insbesondere in den sechziger Jahren verlor das Kino mit zunehmenden Fernsehkonzessionen einen grossen Teil seiner Zuschauer.² Das traditionelle Zweigespann Film-Kino verlor sein Angebotsmonopol. Die technische Entwicklung hat in den letzten Jahren wiederum zu neuen Medien geführt, und verschiedene Kreise sind erneut nicht vorbereitet auf die damit verbundenen Auswirkungen.³ Bevor aber auf solche Aspekte eingegangen wird, ist zunächst einmal zu klären, was unter neuen audiovisuellen Medien eigentlich zu verstehen ist.

1 Vgl. o.S. 105.

2 Vgl. o.S. 101.

3 Zölch, S. 121, 124 f.; Brugger, in: UFITA 40 (1970), S. 5.

A. Die neuen audiovisuellen Medien

I. Der Begriff der Medien

Der Begriff der Medien findet in der Wissenschaft keine allseitig akzeptierte Definition.¹ Vom Wortlaut ausgehend, bezeichnet Medium "jedes Mittel, das der Kommunikation und Publikation dient, besonders Presse, Funk, Fernsehen".²

Die Medien sind also Mittel zur Verbreitung von Kommunikationsinhalten. Diese Mittel lassen sich von verschiedenen Gesichtspunkten her einteilen. Technische Kriterien oder das Kriterium der Medienwirkung auf den Rezipienten, um nur zwei Einteilungsmöglichkeiten zu nennen, führen aber relativ schnell zu Unklarheiten, weil viele Begriffe sich mit der Veränderung der Medien auch gewandelt haben³ und weil die Grenzen zwischen den einzelnen Medien je nach Kriterium fließend sind. So vermag die technische Einteilung der Medien in Druckmedien, elektronische Medien und Film⁴ beispielsweise im Hinblick auf ihren Inhalt nicht mehr zu genügen. Traditionelle Kriterien versagen zum Beispiel, wenn von Bildschirmzeitung die Rede ist. Ihrer Form nach

1 EJPD, S. 3.

2 Duden, Das Fremdwörterbuch, Bd. 5, 4. Auflage, Mannheim 1982, S. 476.

3 Vielmuth, S. 6.

4 Zaugg, S. 1 f.

gehört sie zu den Druckmedien, technisch ist sie jedoch ein elektronischer Informationsträger.¹ Daher ist aber die Einteilung in Seh-, Hör- und Lesemedien ebenfalls problematisch, weil v.a. die neuen Medien mehrere Sinne gleichzeitig ansprechen, wie dies schon aus dem Sammelbegriff Audiovision hervorgeht.²

II. Die Audiovision (AV)

Mit Audiovision ist die "Gesamtheit der auditiven (hörbaren) und visuellen (sichtbaren) Informationsmöglichkeiten"³ gemeint. Es stellt sich nun also noch die Frage, wie weit die "audiovisuellen Medien", von denen immer wieder die Rede ist, neu sind und was darunter verstanden wird.

III. Die neuen Medien

So wie der Begriff Medien keine allseitig anerkannte Definition findet, löst die Frage nach der Neuheit gewisser AV-Medien in Fachkreisen Streit aus. So beispielsweise beim Kabelfernsehen.⁴

Die vorliegende Arbeit geht aus vom traditionellen Film, der fotomechanisch hergestellt wird. Dieser Film gelangt vom in- oder ausländischen Produzenten an den Verleiher und von diesem in die Kinos, wo er von einer mehr oder weniger grossen Zahl von Rezipienten gesehen wird. Gegenüber dem traditionellen Kinofilm erscheinen alle anderen audiovisuellen Medien, die Filme (im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauches) verbreiten, als neu. Was sich im Laufe der letzten Jahre verändert hat und sich zum Teil in Zukunft noch stark

1 EJPD, S. 5.

2 EJPD, S. 7.

3 Vielmuth, S. 18.

4 Kreile, S. 26; Beck, S. 47 f.

verändern wird, bezieht sich vor allem auf die Art der Verbreitung und Nutzung des Films, aber auch auf dessen Herstellung und Vorführung.¹

Davon ausgehend, dass man die neuen Medien als Sammelbegriff für neue Nutzungsformen bestehender elektronischer Medien verwenden kann, lassen sich die am häufigsten genannten neuen Medien wie folgt aufzählen:²

- Lokalradio
- Satellitenfernsehen
- Kabelfernsehen
- Lokalfernsehen
- Pay-TV (Abonnentenfernsehen)
- Teletext (Fernsehbildschirmtext)
- Videotex (Telephonbildschirmtext)
- Videokassette
- Bildplatte

Diese (unvollständige) Liste neuer Medien zeigt, dass das Fernsehen zur Kommunikationszentrale geworden ist.³ Sie zeigt auch nochmals klar, wie stark sich die Medienbereiche immer mehr vermischen und sich dementsprechend immer schwerer unterscheiden und voneinander abgrenzen lassen. Es lassen sich aber auch verschiedene Tendenzen ablesen, die sich heute abzeichnen:⁴

1 Scholz, S. 10; Wehrlin, S. 33; Zölch, S. 115.

2 Zaugg, S. 2; EJPD, S. 30; Breuel, S. 38.

3 Berliner, S. 8 f.

4 Zölch, S. 128 f.

- Zwei Tendenzen bezüglich räumlicher Verbreitung: Internationalisierung (Satellitenfernsehen) und Regionalisierung (Lokalfernsehen/-radio);
- Starker Trend zur Individualisierung: Elektronisch vermittelte Inhalte können vermehrt individuell und aktiv ausgesucht und genutzt werden (Videokassette);
- Mögliche Förderung des Trends zur Flucht in die und Isolation in der Zurückgezogenheit der eigenen vier Wände, da die Notwendigkeit der direkten zwischenmenschlichen Kommunikation noch mehr entfällt, durch eine Beziehung Mensch-Maschine ersetzt werden kann (Einkauf über Bildschirm);
- Veränderung der Kommunikationswege, Vergrößerung des Kommunikationsangebotes und Spezialisierung sowie Individualisierung der Kommunikationsinhalte aufgrund der individuellen Nutzungsmöglichkeiten.

Die neuen Medien, um die es hier im wesentlichen geht, sind filmbezogene Medien.¹ Ausgehend vom Spielfilm in seiner traditionellen medialen Vermittlung, werden hier zum Vergleich diejenigen Medien herbeigezogen, die filmanaloge Inhalte zu transportieren imstande sind und die deshalb den Kino-Film direkt zu konkurrenzieren vermögen. Fernsehen, Videokassette und Bildplatte bringen in den Bereichen Produktion, Verbreitung und Vorführung/Rezeption die grossen Veränderungen für den Spielfilm im Kino.

B. Veränderungen in den Bereichen Produktion, Verbreitung und Vorführung/Rezeption

I. Produktion

Die neuen elektronischen Mittel zur Filmherstellung sind vielfältig und gehen Hand in Hand mit den Möglichkei-

¹ Kreile, S. 26 f.

ten, dabei Kosten zu sparen und die Filmqualität zu steigern. Speziell erwähnt seien die elektronische Aufnahme und Bearbeitung des Bildes auf Magnetband.¹

Die Entwicklung des Hochzeilen-Fernsehens ("High Definition (HD) Television")² ist in vollem Gang. Für das Satelliten- und Kabelfernsehen entwickelt, bietet das HD-System auch für das Kino ein Bildaufnahmeverfahren, das jenes auf Film ersetzen kann. Das HD-Aufnahmeverfahren liefert eine Qualität des elektronischen Bildes, die mit jenem des 35-mm-Filmes absolut vergleichbar ist. Das HD-System ist dabei, radikale Änderungen in der Produktion von Fernseh- und Kinoprogrammen mit sich zu bringen. Man gelangt also zum elektronischen Kino. Das HD-System, das Kamera und Bildaufnahme in einem Gerät vereint, führt zum Endprodukt der elektronischen Kine-matographie, einem HD-Band von 25,4 mm.

Neue Erfindungen wie steadycam und skycam revolutionieren die Filmherstellung. Videokameras oder Kameras, die mit Mikrovideokameras verbunden werden, bieten technisch völlig neue Möglichkeiten. Die elektronische Synchronisation und Filmmontage auf Magnetband reduzieren die Arbeitszeit und die Produktionskosten sehr stark im Vergleich mit der herkömmlichen Filmherstellung.³

II. Distribution und Diffusion

Neben neuen Möglichkeiten der Herstellung von Filmen bietet die elektronische Entwicklung auch neue Möglichkeiten in der Verbreitung und Ausstrahlung derselben.

1 Segneri, S. 4.

2 Definition und Näheres dazu: Clason, S. 186 f;
Vielmuth, S. 78 f.

3 Itin, S. 113; Segneri, S. 4-7.

Dies als Folge des Fortschrittes auf den Gebieten Satelliten, Kabel und Video.¹

1. Satellitenrundfunk

Beim Satellitenrundfunk ist zu unterscheiden zwischen Fernmelde- und Rundfunksatelliten.

Fernmeldesatelliten übertragen radioelektrische Signale von einer Sendestation auf der Erde zu einer Empfangsstation auf der Erde. Von der Empfangsstation werden die Signale über Kabel oder drahtlos weiterverbreitet. So werden Direktübertragungen aus anderen Kontinenten durchgeführt und ganze Programme verbreitet.

Beim Rundfunksatelliten hingegen ist es möglich, die Programme via geeigneter Antenne direkt, also ohne Bodenstation, an die Endempfänger (z.B. Haushalte) zu vermitteln. Dazu sind allerdings spezielle Empfangseinrichtungen sowie eine sehr viel grössere Sendekapazität als bei Fernmeldesatelliten notwendig.²

Programme werden über Satellit beispielsweise auch an ein Kino vermittelt werden können, das auf seinem Dach eine Parabolantenne installiert hat. Dadurch werden dann zweifellos Filmdistribution und Filmauswertung zu einer Einheit zusammenwachsen.³

2. Kabelverbreitung

Bei der Kabelverbreitung von Radio- und Fernsehsendungen werden die Programme an einem geographisch gün-

1 Segneri, S. 8; Näheres zum Begriff Video: Vielmuth, S. 149 f.; Mc Innes, S. 7-14.

2 Egloff/Rostan, S. 10 f.

3 Segneri, S. 9; Wehrlin, S. 48; Näheres zu den Organisationen und Projekten auf dem Gebiet der Satelliten: Segneri, S. 8 f., 10-12.

stigen Ort mit einer Gemeinschaftsantenne empfangen, von einer sogenannten Kopfstation aufbereitet und via Spezialkabel an die angeschlossenen Empfänger (z.B. Haushalte) verteilt.

Dank aufwendiger Kopfstationen können so viel mehr Programme empfangen werden, als dies mit einer der herkömmlichen Hausantennen möglich ist.¹ Im Zusammenhang mit der Kabelverbreitung ist auch noch das sogenannte Pay-TV oder Abonnenfernsehen zu erwähnen. Im Unterschied zum normalen Fernsehprogramm, das durch Rundfunkgebühren und Werbeeinnahmen finanziert wird, bezahlt der Pay-TV-Abonnent eine zusätzliche Gebühr für jede einzelne Sendung oder für den Anschluss an den Kanal. Damit er das Sonderprogramm empfangen kann, erhält er zu seinem Fernsehgerät einen Decoder, denn das Programm wird verschlüsselt ausgestrahlt.²

3. Videokassette und Bildplatte

Das Heim-Video ist heute vorwiegend ein Distributionsmittel für Programmkonserven, d.h. ein Reproduktionsmittel für Filme, die schon anderweitig amortisiert wurden. Die Videokassette ist vor der Bildplatte auf dem Markt erschienen, und es lassen sich gemäss den gebräuchlichsten professionellen Aufzeichnungssystemen drei Kassettentypen von verschiedener Grösse unterscheiden: VHS, Video 2000 und Betamax. Das U-Matic-System wurde für den semiprofessionellen Gebrauch entwickelt. Die Kassettenabmessungen des

1 Egloff/Rostan, S. 9 f.; Näheres zum Kabelfernsehen: Reichardt, S. 16-23; Schmidbauer, S. 15-45; Schwanebeck, S. 3-7.

2 Vielmuth, S. 113; Jaeggi, in: Zoom, Nr. 9/1983, S. 32.

VHS-Systems sind beispielsweise 188 x 104 x 25 mm. Die Entwicklung läuft aber auf Kassetten hinaus, die nur noch die Grösse einer Zigarettenschachtel aufweisen.¹

In der Schweiz sind zur Zeit (1985) 17 Vertriebsfirmen tätig, die den Fachhandel (Videotheken, TV-Fachgeschäfte) beliefern.² Vom Fachhandel werden die Kassetten verkauft oder (hauptsächlich) vermietet.³

Da die ganze Technologie der Videorecorder anfänglich ziemlich teuer war, wurde vor gut zehn Jahren auch mit Versuchen begonnen, Bilder auf Platten zu speichern. Philips brachte das wohl aufwendigste und beste System, das VLP (Video Long Play) Bildplattensystem auf den Markt. Seit 1983 ist der VLP Bildplattenspieler für knapp Fr. 1'800.-- in der Schweiz erhältlich. Er wird wie ein Videorecorder am Fernsehgerät angeschlossen.⁴

Beim VLP-System werden die Bild- und Toninformationen der Platte mittels Laserstrahl abgetastet. Videolangspielplatten dieses Systems haben einen Durchmesser von 20 oder 30 cm, die Weiterentwicklung kann aber auch hier zu kleineren Produkten führen.⁵

Die Bildplatte steht erst am Anfang ihrer Kommerzialisierung. Marktprognosen lassen sich nur schwer stellen. Die Laser-Bildplatte wird aber als zukunftsweisendes Medium betrachtet.⁶

1 Girschweiler, in: Zoom, Nr. 5/1983, S. 4; Segneri, S. 17; F. Manz, S. 11-15; Berliner, S. 229; Zielinski, in: Zoom, Nr. 5/1983, S. 5.

2 Schweizer Video-Theken Führer 1984/85, S. 7 f.

3 Bauer/Bernhard, S. 112, 114.

4 Berliner, S. 232; Bahr, S. 244; Bauer/Bernhard, S. 116.

5 Bahr, S. 267-275.

6 Netta, S. 5; Berliner, S. 236.

Sowohl Videokassette wie Bildplatte haben ihre Vor- und Nachteile, auf die hier jedoch nicht näher einzugehen ist.¹ Da die Bildplatte noch keine so starke Verbreitung gefunden hat, wird im folgenden mehr von der Videokassette die Rede sein.

III. Vorführung und Rezeption

Die neuen Medien haben auch neue Formen der Vorführung und des Konsums audiovisueller Werke gebracht oder werden diese sicher noch bringen.

Das erwähnte HD-System wird eine qualitativ hochwertige Videoprojektion ermöglichen. Daher wird beispielsweise eine Vermehrung von Video-Cafés erwartet.²

Beim Fernsehen ändert sich eigentlich nichts an der Vorführung und der Art der Rezeption. Was sich jedoch ändert, ist die Quantität des Angebotes. In der Schweiz sind momentan rund 50 % der Fernsehempfänger an einer Gemeinschaftsantenne angeschlossen. Die freien Kanäle der Kabelanlagen können zur Verbreitung zusätzlicher Programme genutzt werden. Bei diesen zusätzlichen Programmen steht der Spielfilm im Vordergrund.³

Der Videomarkt ist ein Markt, der sich an den einzelnen adressiert, wie der Bücher- und Plattenmarkt. Das Titelangebot der Videokassetten wächst monatlich und übersteigt gegenwärtig die Nachfrage bei weitem. An erster Stelle steht dabei wiederum der Spielfilm. Das Heim-Video ist vor allem zu einem Verteiler für Spielfilme geworden, die eigentlich

1 Näheres dazu: Segneri, S. 17.

2 Wehrlin, S. 48.

3 Jaeggi, in: Zoom, Nr. 9/1983, S. 32; Egloff/Rostan, S. 12.

für die Kino- und/oder Fernsehvorführung produziert wurden. Für den Konsumenten bieten Videokassetten Vorteile, die zusammengefasst mit jenen einer privaten Bibliothek verglichen werden können. Wer von Kino- und Fernsehangebot unabhängig sein will, dem bietet sich Video als Alternativmedium an.¹

C. Folgen der veränderten Mediensituation

Die neuen Medien, die für den Kinofilm von Bedeutung sind, bringen infolge der veränderten Mediensituation wie angedeutet neue Möglichkeiten. Sie stellen die traditionelle Filmwirtschaft aber vor allem vor neue Probleme, bzw. verstärken bereits bestehende Schwierigkeiten. Da noch so vieles im Fluss ist, also eigentlich nur von sich verändernden Situationen gesprochen werden kann, wagt sich kaum jemand an Zukunftsprognosen.² Klare Zielvorstellungen und Massnahmenpakete werden vorerst hauptsächlich diskutiert, liegen aber nur vereinzelt vor. Es sollen daher im folgenden nur die aktuellen oder bald aktuellen Hauptprobleme und die daraus resultierenden Grundsätze zur Sprache kommen. Grundlage der Ausführungen bilden insbesondere zwei Werke ("Beatenberg-Thesen" und "Le marché du film face aux nouvelles technologies"), die sich umfassend mit der Zukunft des Films in der Schweiz, bzw. in Europa, auseinandersetzen.³ Die Aussagen dieser beiden Werke stimmen überein. Was für Europa gilt, stimmt weitgehend für die Schweiz und umgekehrt.

I. Hauptprobleme

Die zu erläuternden Hauptprobleme lassen sich unterteilen in rechtliche, wirtschaftliche und kulturelle Aspekte

1 Wehrlin, S. 38, 41 f.; Zielinski, in: Zoom, Nr. 5/1983, S. 6, 10 f; Ulrich, in: Zoom, Nr. 5/1983, S. 10 f.

2 Segneri, S. 3; Wehrlin, S. 33, 39.

3 Bänninger/Itin, S. 6-38; Segneri und Wehrlin, S. 2-52.

wobei die erkannten wirtschaftlichen Aspekte der ganzen Problematik klar überwiegen.

1. Rechtliche Aspekte

Obwohl Probleme des Urheberrechtes nicht in direktem Zusammenhang mit dem Thema der vorliegenden Arbeit stehen, seien sie hier doch an erster Stelle erwähnt, da sie im Hinblick auf die Entfaltungsmöglichkeiten audiovisueller Werke von grosser Bedeutung sind.

Vor allem mit der Videotechnik sind Probleme entstanden, die auf eine Lösung warten. Es handelt sich dabei insbesondere um Probleme im Zusammenhang mit der Herstellung von Kopien zum privaten Gebrauch, der Verwendung solcher Kopien über den Kreis der Privatsphäre hinaus und der Piraterie.

Die Möglichkeiten der Reproduktionstechnik haben zu einem Ausmass des Kopierens geführt, das nicht voraussehbar war, als die Urheberrechtsgesetze die Herstellung von Kopien zum privaten Gebrauch grundsätzlich entschädigungslos erlaubten. Die grössere Zahl von Fernsehprogrammen ermöglicht es beispielsweise dem privaten Benützer mittels Leerkassetten, jeden gesendeten Kinofilm für wenig Geld aufzuzeichnen. Das führt zu einer richtiggehenden Plünderung dieser Werke. Die Urheber gehen dabei in der Folge leer aus, denn wer kümmert sich beim späteren Abspielen der Kassette im Freundeskreis schon noch um deren Rechte.¹

Ueber den rein privaten Rahmen hinaus kommen aber auch Probleme im Zusammenhang mit Vorführungen z.B. im Videoklub einer Schule, in Restaurants, Hotels usw. dazu. Neben der Tatsache, dass die Urheber auch in diesen Fällen häufig entschädigungslos ausgehen, sind solche Vorführungen Konkurrenz für den Schmalfilmverleih und für die Kinos.²

1 Segneri, S. 19; Wehrlin, S. 40 f.

2 Wehrlin, S. 41.

Den grössten Schaden bringt aber die Piraterie, mit der in der Umgangssprache sowohl Eingriffe in das Recht des Kopierens als auch der Vorführung bezeichnet werden. Das Problem der Piraterie ist ein altes. Schon mit 16- und 8-mm-Filmen ist ein ganzer Piratenmarkt entstanden. Mit der Videotechnik haben sich die Probleme noch verschärft. Die Piraten beschaffen sich beispielsweise die Kopie eines Kinofilmes, übertragen diesen auf Magnetband, vervielfältigen ihn und verkaufen die Kassetten auf ihrem Markt. Die Piraterie verursacht der gesamten Filmwirtschaft beträchtlichen Schaden.¹

Die Probleme der Entgeltung von Urheberrechten stellen sich aber auch beim Kabelfernsehen, dies insbesondere, weil das Kabelfernsehen das Programmangebot vergrössert und die Ausstrahlung vor nationalen Grenzen nicht halt macht.²

Mit den nationalen Grenzen ist eine weitere Schwierigkeit angesprochen. Technisch ist es nicht möglich, den Satellitenrundfunk auf nationale Hoheitsgebiete zu beschränken. Die am Satellitenrundfunk Beteiligten wollen das auch gar nicht, da sie ein Interesse an einer möglichst breiten Erfassung von Empfängern haben. Beim Fernmeldesatelliten stellt sich die Frage nach der Verantwortlichkeit der Ausstrahlung in einem bestimmten Land sowie nach der Natur der tangierten Rechte. Was die Direktrundfunksatelliten der traditionellen Filmwirtschaft und dem Filmwerk noch alles bringen werden, liegt bisher weitgehend im Bereich der Spekulation.³

Die Einkaufspolitik der am Satellitenrundfunk Beteiligten

1 Segneri, S. 19-22.

2 Wehrlin, S. 42.

3 Segneri, S. 9 f.; Wehrlin, S. 44 f.

zeigen, dass die restriktiven Bestimmungen bezüglich Blind- und Blockbuchen in der traditionellen Filmwirtschaft überholt wurden.¹

Mit diesem Hinweis auf das Blind- und Blockbuchen ist das Filmgesetz angesprochen, das sich schon auf dem Gebiet des traditionellen Films nur beschränkt bewährt hat, der veränderten Mediensituation und der Medienzukunft nun aber schon gar nicht mehr entspricht. Wesentliche Teile der audiovisuellen Entwicklung werden durch dieses Gesetz nicht abgedeckt. Die Regelung der Filmeinfuhr und des Filmverleihs bezieht sich lediglich auf den traditionellen Film, was, nebst anderen Bestimmungen, zu Ungleichbehandlungen gegenüber dem audiovisuellen Bereich führt. Das Filmgesetz erschwert ausserdem den Zugang zu Verleih und Kino, lähmt dadurch neue Initiativen und droht so in Widerspruch zu geraten mit dem Ziel des vielfältigen Angebotes.²

2. Marktwirtschaftliche Aspekte

Die Situation der traditionellen Filmwirtschaft, wie sie bezüglich der Schweiz bereits ausführlich geschildert wurde,³ gilt weitgehend auch für die meisten anderen Länder Europas. Es sei im folgenden nochmals schwergewichtig auf einige Punkte hingewiesen.

a) Gesamteuropäische Schwierigkeiten auf dem Gebiet des traditionellen Kinofilms

Die nationale Filmproduktion ist in vielen Ländern Europas rückläufig. Filme amerikanischer Herkunft feiern triumphale Erfolge auf dem europäischen Markt. Der sowohl

1 Wehrlin, S. 46.

2 Bänninger/Itin, S. 9, 33.

3 Vgl. o.S. 68 ff.

für die Produktion wie auch für die Verbreitung von Filmen notwendige Pluralismus ist gefährdet. Qualitätsfilme haben in der bestehenden Art der Filmauswertung zunehmend Schwierigkeiten, ihren Platz zu finden.¹

Bezüglich dem traditionellen Verleih fallen besonders die Oligopole ins Gewicht. Oligopole in erster Linie der Amerikaner, in zweiter Linie der Franzosen. Diese beherrschen die meisten nationalen europäischen Filmmärkte und reissen so die besten Sektoren der Filmauswertung an sich. Zu der horizontalen Konzentration gesellt sich häufig eine solche vertikaler Art, was die Gefahr des Missbrauchs einer dominierenden Marktstellung sowie die Gefahr der totalen Schliessung des ohnehin eingeschränkten Marktes noch vergrössert. Der Hauptteil der übrigen Verleiher zeichnet sich durch Kapitalknappheit aus, kommt mit seinen Filmen nicht in die Kinos, die vom Publikum am häufigsten besucht werden, und lebt von den Zufallserfolgen eines Filmes. Damit können dann die anderweitigen Verluste und die überhöhten Verleihgarantien kompensiert werden. In den wenigen Ländern, die den unabhängigen Verleih subventionieren, überlebt dieser häufig nur aus diesem Grund.²

So wie die Zahl der Verleiher relativ beschränkt ist, bilden auch die Kinos einen relativ geschlossenen Kreis. Dieser Kreis ist umso limitierter, als nur die wenigsten Kinos für den Erfolg eines Filmes von Bedeutung sind. Einige Kinos in Schlüsselstädten und deren Massenpublikum entscheiden über das Schicksal eines Filmes im ganzen Land. Häufig sind solche Kinos in den Händen von Leuten, die Publikumsfilme bevorzugen. Somit kann beim Publikum das Spiel von Angebot und Nachfrage schon gar nicht beginnen. Hinzu kommt, dass die Zahl kassenträchtiger Filme immer kleiner wird. Eine

1 Segneri, S. 3; Wehrlin, S. 37 f.

2 Wehrlin, S. 37.

Tatsache, die zulasten kleiner Budgets und damit auch zulasten jener Filme geht, die von einem spezifisch nationalen (europäischen) Hintergrund ausgehen und so ohnehin einen schweren Stand haben.¹

Die Filmauswertung in den Kinos hat gesamteuropäisch nach einer vorübergehenden Stabilisierungsphase erneut eingebüsst. Dies ist zum Teil den expandierenden Märkten der neuen Medien zuzuschreiben.

b) Zusätzliche Schwierigkeiten aufgrund der Medienentwicklung

Ein Teil der momentanen Schwierigkeiten hat die Filmwirtschaft aber sich selbst zuzuschreiben, kann also nicht einfach auf äussere Umstände abgewälzt werden. Lange begnügte sie sich nämlich mit protektionistischen Massnahmen, anstatt das Publikum mit Vorwärtsstrategien herauszufordern. Keine der drei Sparten, Produktion, Verleih und Kino, war vorbereitet auf die Möglichkeiten und Herausforderungen im Gefolge der rasanten Medienentwicklung, und es stellt sich die Frage, wie die traditionelle Filmwirtschaft in Zukunft dastehen wird, wenn die neuen Techniken kommerziell voll verwertet werden.²

Die Multiplizierung der Filmverbreitungskanäle (Kino, Video, Fernsehen) führt zu einem riesigen Markt, der nach Programmen verlangt. Momentan herrscht die Reproduktion vor. Die amerikanischen Majors³ haben sich auf dem europäischen Videokassettenmarkt bereits etabliert, während die Europäer davon weniger zu profitieren wussten oder konnten. Auch

1 Wehrlin, S. 38.

2 Segneri, S. 2; Wehrlin, S. 37; Bänninger/Itin, S. 9, 29, 37.

3 Vgl. o.S. 13, 16.

für die Zukunft riskiert Europa, der technischen Entwicklung in einer Schwächeposition zu begegnen. Die Konkurrenz wird dann ihre Trümpfe ausspielen können. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die europäischen Länder zur Einsicht gelangen müssen, dass kulturelles Schaffen nur auf soliden Grundlagen erfolgen kann. Grundlagen, die es diesem Schaffen ermöglichen, sich zu finanzieren sowie sich im europäischen und weltweiten Rahmen zu verbreiten, gleichgültig ob über neue Medienkanäle oder via Kino.¹

Weder Produktions- noch Verleiherkreise haben Erfahrungen mit dem Videokassettenmarkt, der sich, wie der Bücher- und Schallplattenmarkt an den einzelnen Käufer und nicht an ein kollektives Publikum richtet. Sie verfügen weder über die erforderlichen Verkaufskanäle noch über die Verkaufsinfrastruktur. Ausserdem mangelt es beiden am notwendigen Kapital für den Schritt auf den Videomarkt.²

Was insbesondere den Kinos zu schaffen macht, ist die Auswertungsreihenfolge von Filmwerken, die völlig durcheinander geraten ist. Die Priorität der Kinoauswertung ist in Frage gestellt. Immer häufiger erscheint auf dem Videokassettenmarkt ein Film gleichzeitig mit oder gar vor dessen Kinopremiere oder kurz darauf. Da auch Veranstalter von Pay-TV und Satellitenrundfunk für eine vermehrte Ausstrahlung von Kinofilmen sorgen, ist eine harmonische Auswertung zusätzlich nicht mehr gewährleistet. Verleih und Kinos verlangen daher nach Schutzklauseln, die eine Auswertungshierarchie Kino, Video, Pay-TV, Fernsehen garantieren. Im Zusammenhang mit der Auswertung ist noch zu erwähnen, dass das für den Gesamtumsatz der Kinos wichtige Geschäft mit Reprisen älterer, erfolgreicher Filme nur noch ungenügend läuft, denn für die Kinos geht die Auswertung solcher Filme

1 Segneri, S. 17, 23; Wehrlin, S. 41; Bänninger/Itin, S. 22.

2 Wehrlin, S. 38 f.; Bänninger/Itin, S. 17.

wegen den Videokassetten und dem raschen Einsatz im Pay-TV verloren. Dadurch wird für sie die Palette notwendiger Erfolgsfilme noch kleiner.¹

Für die Diversifizierung der europäischen Filmwirtschaft auf den Gebieten des Kabel- und Pay-TV sowie des Satellitenrundfunks mangelt es ihr ebenfalls an finanziellen Mitteln. Insbesondere der Satellitenrundfunk ist sehr kapitalintensiv. Die Materialindustrie, allen voran jene der Kabel, gibt den Ton an, oder dann werfen sich Giganten anderer Medien ins Geschäft. Dabei macht sich einmal mehr das Gewicht der Amerikaner bemerkbar. Die Investitionen in die Technik sind so gross, dass das Geld für die Programmbeschaffung beschränkt ist. Auch hier werden sich demzufolge Oligopole bilden, und die Konkurrenz wird kaum spielen, wie dies bereits heute z.B. beim Kabelfernsehen der Fall ist. Bei der länderübergreifenden Ausstrahlung von Programmen wird es zudem für die Verleiher schwierig sein, sich die Rechte zu beschaffen, um sie den Betreibern anbieten zu können.²

3. Kulturelle Aspekte

Aus den kulturellen Aspekten der Problematik, die mit den neuen Medien verbunden ist, sei jener der kulturellen Vielfalt des Angebotes herausgegriffen.

Wie schon mehrmals erwähnt, bringen die neuen Medien mehr Möglichkeiten der Verbreitung. Für das Filmschaffen bringt dies einerseits Chancen, andererseits aber auch Probleme, die sich jenen anschliessen, die schon immer den Reichtum und die Vielfalt des europäischen Kinos gefährdet haben. Individualistische und spezielle Filme werden es bei zunehmender Kommerzialisierung noch schwerer haben, überhaupt

1 Jaeggi, in: Zoom, Nr. 13/1985, S. 8; Wehrlin, S. 36, 41, 50; Geschäftsbericht SLV 1984, S. 26.

2 Wehrlin, S. 46, 48.

verbreitet zu werden. Die hohen Kosten beispielsweise der Pay-TV-und Satellitenbetreiber lassen diese erfolgversprechende und damit sichere audiovisuelle Produkte suchen. Risiken sind nicht gefragt. Bei dem paketweisen Einkauf hat ein Film, der aufgrund seiner Besonderheit keine Aufnahme ins Paket fand, einmal mehr keine Möglichkeit, auch gezeigt zu werden.¹

Bei der erwähnten Vorherrschaft der Amerikaner sowohl auf dem traditionellen Filmmarkt wie auch auf den neuen Märkten ist bei gleichzeitiger Schwäche des europäischen Angebotes das Fortschreiten der kulturellen Kolonialisierung eine logische Folge.

II. Grundsätze

Aus den geschilderten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den neuen Medien ergeben sich einige Grundsätze, die sich ebenfalls nach rechtlichen, marktwirtschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkten einteilen lassen.

1. Rechtliche Aspekte

Die technischen Neuerungen auf dem Gebiet der Produktion verlangen nach einer neuen Definition des Begriffes des kinematographischen Werkes. Diese Definition muss unabhängig von Inhalt und Form des Werkes erfolgen und kann nicht mehr länger von Analogien mit anderen Kunstformen ausgehen.²

Aufgrund des Satellitenrundfunks werden viele Verpflichtungen, die durch die nationale Souveränität bedingt sind, entfallen,

1 Wehrlin, S. 33, 46, 48.

2 Wehrlin, S. 33 f.

denn der Satellitenrundfunk ermöglicht noch stärker als die Kabelverbreitung eine länderübergreifende Ausstrahlung von Programmen.¹

Die Entwicklung der Technologie und der internationalen Konkurrenzverhältnisse ruft nach schnellen Massnahmen. Da die Rolle des Staates bezüglich Gesetzgebung insbesondere auf den Gebieten Produktion und Verleih von ausschlaggebender Bedeutung ist, liegt es mehr noch als bei den filmwirtschaftlichen Kreisen bei ihm, die nationale und europäische Kooperation zu fördern. Es geht also um Ziele und Strukturen, die sowohl eine nationale wie auch eine europäische Dimension aufweisen.²

Bei der Gesetzgebung müsste die Gleichbehandlung des traditionellen Films mit dem Film in den übrigen audiovisuellen Bereichen sowie der marktwirtschaftliche Wettbewerb gewährleistet werden. Letzteres ruft nach wettbewerbsneutralen, aber wirkungsvollen Instrumenten und Massnahmen insbesondere gegen Oligopole, marktbeherrschende Positionen und den Missbrauch, der daraus resultiert.³

2. Marktwirtschaftliche Aspekte

Die neuen Medien bringen zwar auch der traditionellen Filmwirtschaft Konkurrenz, sie werden jedoch vor allem unter sich einen harten Kampf um Zeit und Geld der Konsumenten führen. Die Filmwirtschaft wird sich aber doch umstellen müssen. Gewisse Produktions- und Verleihmethoden sind im Hinblick auf die veränderten Realitäten klar zu überdenken und ihnen anzupassen. Auch das Kino wird sich auf die tech-

1 Segneri, S. 2; Wehrlin, S. 45.

2 Segneri, S. 23 f.; Bänninger/Itin, S. 30.

3 Bänninger/Itin, S. 10, 30, 33 f.; Wehrlin, S. 51.

nischen und konkurrenzbedingten Veränderungen einstellen müssen. Um ein lebendiges Kino zu erhalten, wird eine enge Zusammenarbeit sämtlicher professioneller sowie kultureller Kreise und ein grosser Einsatz derselben notwendig sein.¹ Dies würde ein solidarisches Verhalten der interessierten und betroffenen Kreise voraussetzen. Es bedeutet aber auch, dass sich diese Kreise vermehrt mit den Ansprüchen des Publikums auseinandersetzen und sich darauf einstellen.² Grosse Bedeutung kommt ausserdem der fachlichen Aus- und Weiterbildung zu, denn gerade die technische Entwicklung hat auf diesem Gebiet zu Defiziten geführt.³

3. Kulturelle Aspekte

Ohne umfassende Massnahmen für die Zukunft ist zu befürchten, dass die Banalisierung der audiovisuellen Kultur noch grössere Ausmasse annimmt. Ein wesentlicher Teil des Entscheides über die Chancen des Kinos in seinem kulturellen und wirtschaftlichen Umfeld liegt bei den zukünftigen Rahmenbedingungen, die die europäischen Staaten in bezug auf die Medienpolitik und die Gesetzgebung schaffen werden.⁴

Audiovisuelle Werke benötigen, wie das kulturelle Schaffen ganz allgemein, pluralistische Strukturen, um ein gewisses Qualitätsniveau zu erreichen und um sich vielfältig entwickeln zu können. Beides, Qualität und Vielfalt ist aber gefährdet, wenn Oligopole das Marktgeschehen dominieren. Das Hauptgewicht staatlicher Massnahmen müsste also ins-

1 Segneri, S. 2-4; Wehrlin, S. 33, 48; Bänninger/Itin, S. 10
14, 24, 26, 30, 38.

2 Bänninger/Itin, S. 20, 38.

3 Wehrlin, S. 51; Bänninger/Itin, S. 14, 18.

4 Wehrlin, S. 33; Bänninger/Itin, S. 32.

besondere aus kulturellen Gründen auf der Gewährleistung der Möglichkeiten vielfältigen kulturellen Schaffens liegen.¹

§ 15: Schritte in die Medienzukunft

Die im Zuge der sich verändernden Medienlandschaft auftauchenden Probleme haben seit einiger Zeit klar werden lassen, dass das Filmgesetz aus dem Jahre 1962 den Realitäten nicht mehr gewachsen ist. Insbesondere die technische Entwicklung hat das geltende Filmrecht, das den Film nur in dessen foto-mechanischer, nicht aber elektronischer Fixierung erfasst und ganz allgemein eine fernmeldetechnische Uebermittlung ausser acht lässt, bei weitem überholt.²

A. Das geltende Filmrecht im Lichte der neuen Medien

Es seien im folgenden einige Bestimmungen des Filmgesetzes und der dazugehörigen Verordnungen beispielhaft mit den veränderten Realitäten verglichen.

I. Produktion

Gemäss Art. 5 FilmG kann der Bund die schweizerische Produktion wertvoller Filme fördern.

In diesem Punkt hat sich der Bund konstant den sich verändernden Produktionsmöglichkeiten angepasst. Im erwähnten Leitbild F 1985 wird die Filmförderung zur Audiovisionsförderung in dem Sinne, dass Filme unabhängig von ihrem materiellen Träger und der Art ihrer Verbreitung unterstützt

1 Bänninger/Itin, S. 34; Wehrlin, S. 51.

2 Bänninger, Neue Medien, S. 7.

werden. Konkret bedeutet dies, dass neben 35-mm-, 16-mm- und Super-8-Filmen auch Videoproduktionen, vorerst der beiden gebräuchlichsten Systeme U-Matic und VHS gefördert werden können.¹

II. Verleih und Filmeinfuhr

Auf dem Gebiete der Filmeinfuhr und des Verleihs ergeben sich die meisten Divergenzen zwischen Gesetz und Realität.

Der Schutz, der dem Verleihgewerbe (und dem Kinogewerbe) durch das Filmgesetz zukommt, funktionierte lange Zeit, weil Filme in der mühelos sichtbaren Form der Filmspulen in die Schweiz gelangten. Die Zollabfertigung, die in Art. 8 VV II zum Filmgesetz geregelt wird, liess sich dadurch problemlos bewerkstelligen. Schon durch das Fernsehen mit seiner Möglichkeit, audiovisuelle Werke eben nicht auf dem Bodentransportweg, sondern über den Aether einzuführen, hat den Schutzmechanismus durchlöchert. Kassetten, Bildplatten sowie neue Produktions- und Verbreitungsmöglichkeiten aufgrund der fortschreitenden Fernsehtechnologie lassen die bestehenden Massnahmen vollständig wirkungslos werden.²

Aber auch die Bewilligungspflicht für die Einfuhr von Filmen, die die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr ermöglichen soll (Art. 10 Abs. 1 FilmG), erfasst die Entwicklung schon lange nicht mehr. Erfasst werden dadurch nämlich nur Filme mit einer Breite von 16 mm und mehr (Art. 2 VV II). Dass dadurch Super-8-Produktionen, die für den kommerziellen Verleih sowie für das kommerzielle Kino von keiner Bedeutung sind, nicht erfasst werden, ist nicht so wichtig. Ins Gewicht fällt aber beispielsweise die grosse Menge an

1 Leitbild F 1985, o.S.; Näheres zu den verschiedenen Videosystemen, vgl. o.S. 169 f.

2 Bänninger, Filmpolitik, S. 21 f.

Videokassetten, die jährlich eingeführt und von den filmrechtlichen Bestimmungen nicht erfasst werden. Das Gemeinsame an einem Spielfilm auf einer herkömmlichen Spule und einem Magnetband ist allenthalben noch dessen Inhalt. Sonst aber unterscheiden sich die beiden Träger vollkommen. So unter anderem dadurch, dass Magnetbänder häufig nur eine Bandbreite von 12,7 mm aufweisen.¹

Abgesehen von den überholten Definitionen des Films im allgemeinen und des Spielfilms (Art. 1 lit. a, b VV II), weist auch der Grundsatz der Spielfilmkontingentierung, wonach die Einfuhr von Spielfilmen zum Verleih kontingentiert ist (Art. 18 Abs. 1 VV II), Lücken auf. Nicht erfasst werden dadurch Spielfilme auf Videokassetten, die in der Schweiz nicht verliehen, sondern verkauft werden. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn man die Einfuhrbewilligung auf Videokassetten ausdehnen würde. Nicht erfasst wird durch den Grundsatz ausserdem das Fernsehen, das die Spielfilme zwecks Ausstrahlung einführt.

III. Kino

Als letztes Beispiel für die Beschränktheit des Anwendungsradius der filmrechtlichen Bestimmungen soll die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung erwähnt werden (Art. 18 Abs. 1 FilmG).

Da die audiovisuellen Werke mit dem herkömmlichen Begriff des Films nur noch unzulänglich oder gar nicht mehr erfasst werden können, ist auch Filmvorführung kein genügend abgrenzbarer Begriff mehr. Es stellt sich in diesem Zusammenhang z.B. die Frage, wie die erwähnten Video-Cafés rechtlich zu beurteilen und zu behandeln sind.²

1 F. Manz, S. 47.

2 Ulrich, in: Zoom, Nr. 12/1983, S. 7.

So weit nur einige Beispiele, die das Ungenügen der gegenwärtigen filmrechtlichen Bestimmungen konkretisieren. Dieses Ungenügen ist schon lange erkannt. Die Notwendigkeit einer Revision der geltenden Bestimmungen wird von Fachkreisen allgemein bejaht. Unklarheiten bestehen jedoch über den einzuschlagenden Weg, denn das Spektrum der Vorschläge reicht von einer totalen Aufhebung der geltenden Bestimmungen bis zur strengen Ausweitung derselben auf die neue Medientechnologie.¹

B. Revisionsbestrebungen

Bestrebungen, das geltende Filmgesetz als ganzes oder teilweise zu revidieren, sind seit Anfang der siebziger Jahre in Gang, ohne einen Durchbruch bewirkt zu haben. Einer der Gründe für die Unterbrechung einzelner Revisionsbemühungen war der, dass der Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption abgewartet werden sollte.² Dieser Bericht wurde 1982 vom EDI herausgegeben.³ Im April dieses Jahres (1985) hat nun ein Ausschuss der Filmkommission mit den Arbeiten für eine Totalrevision des Filmgesetzes begonnen. Mit ersten Thesen dazu kann noch dieses Jahr gerechnet werden. Ein Ende der Gesamtrevision des Filmgesetzes und der diesbezüglichen Verordnungen ist aber kaum vor 1990 zu erwarten.⁴

Zwei der Gründe, die eine Revision der filmrechtlichen Bestimmungen notwendig machen, wurden bereits eingehend erläutert: die nur partielle Wirksamkeit derselben auch ohne den Einfluss neuer Medien sowie die technische Entwicklung,

1 Bänninger, Neue Medien, S. 6.

2 Gespräch Bänninger.

3 EJPD, S. 1-703.

4 Gespräch Moresi; Gespräch Zeender.

die den gesetzlichen Grundlagen weit voraus ist. Ein weiterer Grund ist die Medien-Gesamtkonzeption. Mit dem Auftrag dafür hat der Bundesrat seiner Absicht Ausdruck gegeben, Medienpolitik neu und systematisch zu umschreiben. In diesem Rahmen haben also auch audiovisuelle Produkte ihren Platz zu finden.¹

Die Technik zur Herstellung von Filmen, oder besser von bewegten Bildern, hat zu äusseren Erscheinungsformen geführt, die diese nicht mehr sofort als Filme erkennen lassen. Ausserdem gelangen sie nicht nur in physischer Weise, sondern auch per Funk in die Schweiz. Dadurch wird die Einfuhrkontrolle am Zoll unmöglich oder doch sehr aufwendig und damit hinfällig.² Eine Kontrolle audiovisueller Werke wäre allenfalls noch am Ort ihrer Verbreitung möglich.

Die Spielfilmkontingentierung hat wie gesagt zum Teil positive Wirkungen gezeigt, was die pluralistische Verleihstruktur, die Verhinderung von Monopolen sowie eine gewisse Vielfalt des traditionellen Filmangebotes betrifft. Um diese Ziele zu erreichen, ist sie nicht das einzig mögliche Mittel; dazu noch ein Mittel, das filmwirtschaftliche Aspekte wie Umsatzmonopole oder ganz allgemein die Leistungsdominanz gewisser am wirtschaftlichen Wettbewerb beteiligter Personen nicht beeinflussen kann.

Nicht nur die Kinowirtschaft, sondern die ganze Wirtschaft des traditionellen Films ist in einer Umbruchphase.³ Die internationale Struktur dieser Wirtschaft hat sich kaum verändert. Oligopole dominieren den Markt und bedrohen so den Strukturpluralismus sowie die Vielfalt des Angebotes. Um

1 Bänninger, Strukturpolitik, S. 53.

2 EJPD, S. 528 f.

3 Jaeggi, in: Zoom, Nr. 13/1985, S. 8.

dieser traditionellen Filmwirtschaft die Anpassung an eine sich verändernde Entwicklung zu ermöglichen und damit Vielfalt ganz allgemein zu erhalten, werden staatliche Massnahmen unumgänglich sein. Staatliche Massnahmen, aber nicht um des gewerblichen Schutzes von Verleih und Kino selbst willen und nur soweit, als von ihnen auch Leistungen im öffentlichen Interesse erbracht werden.¹ Es wird darum gehen, den traditionellen Film als solchen sowie in seinem Umfeld der Audiovision zu sehen; und dies auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene.

Was die Medien-Gesamtkonzeption betrifft, so ist die Medienpolitik angesprochen. Medienpolitik in einem demokratischen System muss ein vielfältiges Zielsystem anstreben, das dazu dient, Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die durch die Medien vermittelten Kommunikationsprozesse den beabsichtigten Zweck optimal erfüllen können. Dabei ist die Zuständigkeit staatlicher Instanzen begrenzt.

Diese können, sofern sie rechtzeitig handeln, eigentlich nur festlegen, was erwünscht ist und was geduldet wird. Der Entscheid darüber, was geschehen wird, liegt ganz wesentlich bei den Medienanbietern sowie beim nachfragenden Publikum, womit nicht zum vornherein festgelegt ist, dass medienpolitische Entscheide eben doch nur wirtschaftlichen Gesichtspunkten folgen. Denn auch diese dürfen für sich beanspruchen, gesellschaftliche und kulturelle Belange zu berücksichtigen.²

Witte formuliert für die deutsche Medienpolitik zehn dominante Ziele und fasst diese aufgrund ihrer wegweisenden und konsensverlangenden Funktion wie folgt zusammen:

1 Bänninger, Filmpolitik, S. 22.

2 EJPD, S. 227 f.; Witte, S. 99-102.

"Die Entwicklung zu neuen Medien soll die höchstmögliche Informationsfreiheit, Meinungsvielfalt, Freiheit der Meinungsäusserung und internationale Wettbewerbsfähigkeit herbeiführen, dabei eine hinreichende publizistische Vielfalt, eine angemessene Selbstbestimmung des Bürgers und eine zufriedenstellende Beschäftigungsstruktur gewährleisten sowie eine Beeinträchtigung der bestehenden Medien,... und eine Belastung der Kommunikation in Familie und Nachbarschaft vermeiden."¹ Dabei können diese Einzelziele nicht völlig miteinander harmonisieren und weder ohne Einschränkung noch gleichzeitig erreicht werden.²

Der schweizerische Bericht der Expertenkommission äussert sich in ähnlicher Weise zu den Zielen einer Medienpolitik.³ Es soll im folgenden nicht mehr näher auf die Medien-Gesamtkonzeption eingegangen werden. Da sie aber vorliegt und die Mediensituation in der Schweiz umfassend darstellt, wird sie bei der Revision des Filmgesetzes von Nutzen sein.

C. Revisionsforderungen

Zum Schluss seien einige Forderungen bezüglich Revision der filmrechtlichen Bestimmungen aufgeführt, wie sie im Verlauf der letzten Jahre erhoben wurden.⁴

- Auf Verfassungsebene ist der Grundsatz der Gleichheit der Medien zu verwirklichen.
- Das Filmgesetz wird zum Audiovisionsgesetz, in dem unter den Begriff des Films alle audiovisuellen Werke fallen, unabhängig von ihrer Fixierung.

1 Witte, S. 94.

2 Witte, S. 94 f.

3 Näheres dazu: EJPD, S. 330 f.

4 ACSR, S. 11-17; SLV, S. 43; Bänninger, Neue Medien, S. 13.

- Das neue Gesetz enthält wirkungsvolle Bestimmungen gegen den Missbrauch von Vormachtstellungen.
- Die Anwendung des Gesetzes darf zu keinem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen. In diesem Zusammenhang ist eine Umstrukturierung der für Medienfragen zuständigen Bundesverwaltungsstellen zu überlegen.
- Die Regelung der Ausstrahlung audiovisueller Werke im Rundfunk erfolgt in der Rundfunkgesetzgebung, wobei die Koordination mit dem Audiovisionsgesetz zu beachten ist.
- Die Ziele der Unabhängigkeit und der Angebotsvielfalt sind beizubehalten. Dabei ist unter Unabhängigkeit eine rechtliche, organisatorische Unabhängigkeit zu verstehen.
- Vermittlung und öffentliche Vorführung audiovisueller Werke zu kommerziellen Zwecken unterliegen der Bewilligungspflicht.
- Für bestimmte Aufgaben und Zwecke der Vermittlung und Vorführung audiovisueller Werke sind Förderungsmassnahmen vorzusehen.

Der Grundsatz der Gleichheit der Medien verlangt unter anderem eine Gleichbehandlung der Medien in der Gesetzgebung. Einseitige, wettbewerbsverzerrende Bestimmungen in der Regelung der Kino- und Verleihbetriebe gegenüber dem Fernsehen einerseits und den neuen Medien andererseits müssten daher geändert werden.¹ Zu diesem Zweck ist es unumgänglich, ein AV-Gesetz zu erlassen, das sämtliche Erscheinungs- und Verbreitungsformen audiovisueller Medien erfasst und die Regelung einzelner AV-Medien in anderen Gesetzen (z.B. Rundfunkgesetz) koordiniert. Weiter sind flankierende Massnahmen

¹ SLV, S. 43.

zur wirksamen Durchsetzung der erwähnten Forderungen in allen gesetzlichen Erlassen unerlässlich, die sich auch mit Aspekten audiovisueller Medien beschäftigen.¹

Von grosser Bedeutung werden wirkungsvolle Massnahmen gegen den Missbrauch von Vormachtstellungen sein. Es wurde einlässlich dargestellt, wie stark das Filmschaffen, das sich mehr um Kultur als um Kommerz bemüht, durch Vormachtstellungen auf jeder der drei Sparten der Filmwirtschaft behindert und marginalisiert wird. Auf dem Gebiet der Produktion und des Verleihs traditioneller Filme dominieren die Amerikaner in Verbindung mit einigen Kinos schon lange und nicht nur den schweizerischen Markt des Kinofilms. Solche dominierende Positionen bedrohen die Vielfalt des Angebotes an Filmen, die Kultur nicht nur am Grad ihres Unterhaltungswertes ablesen. Aus den bestehenden Vormachtstellungen haben sich bereits auch Oligopole auf den Gebieten der neuen Medien gebildet, was die Gefahr des kleineren, einseitigeren Angebotes trotz grösserer Medienvielfalt verschärft.

Die Produktion audiovisueller Medien erfordert bei den wirtschaftlichen Fakten in der Schweiz Selbsthilfe und Kooperation aller am AV-Medienmarkt Beteiligten, aber auch Förderungsmassnahmen, die der Produktion und Verbreitung audiovisueller Werke tatsächlich unter die Arme greifen. Dabei bietet eine vermehrte Zusammenarbeit insbesondere im europäischen Rahmen grössere Möglichkeiten. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die bestehenden Vereinbarungen zur Zusammenarbeit (z.B. Koproduktionsabkommen mit Frankreich und der BRD) auch zu problematischen Abhängig-

1 Jahresbericht SFV 1982, S. 4.

keiten geführt haben. Ausserdem ist im Sinne kultureller Vielfalt nicht ein Eurofilm wünschenswert, sondern ein nationales Filmschaffen mit europäischen Perspektiven.¹

Das geltende Filmgesetz hat in etlichen Bereichen einen zu grossen administrativen Aufwand erfordert. Ausserdem fallen Medienfragen in die Kompetenz von drei verschiedenen eidgenössischen Departementen, was nach einer Rationalisierung der Administration ruft, denn mit den neuen Medien wird die Zukunft nicht einfacher.²

1 Gespräch Zeender.

2 EJPD, S. 333.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Bei der Darstellung der gesetzlichen und wirtschaftlichen Problematik der Filmeinfuhr und des Filmverleihs war die Tatsache, dass gerade auf diesem wichtigen Gebiet des schweizerischen Filmwesens nur wenige zusammenhängende Informationen und fundierte Quellen vorhanden sind, einer der behinderndsten Faktoren. Trotzdem gelang es, aufgrund der mosaikartigen Informationen sowie der Gespräche mit Exponenten filmwirtschaftlicher Kreise einige wesentliche Probleme im Zusammenhang mit Filmeinfuhr und Filmverleih darzustellen.

Hauptproblem des schweizerischen Filmwesens und des Filmverleihs im besonderen ist die fast totale Abhängigkeit des schweizerischen Filmmarktes vom Filmangebot des Auslandes. Der amerikanischen Filmwirtschaft ist es von Anfang an gelungen, in den westlich orientierten Ländern, also auch in der Schweiz, eine starke Vormachtstellung zu entwickeln. Der internationale Filmmarkt ist ein Markt des Ueberangebotes, auf dem das übliche marktwirtschaftliche Spiel von Angebot und Nachfrage nur sehr beschränkt funktioniert.

Die finanzkräftigen Grossfirmen der amerikanischen Filmwirtschaft stehen auf diesem Markt praktisch konkurrenzlos da, weil sie einerseits einen grossen heimischen Absatzmarkt für ihre Produktionen haben sowie andererseits internationale Verleihorganisationen betreiben, die den Absatz auf den Auslandsmärkten garantieren. Ländern wie der Schweiz gelingt es mittels staatlicher Aussenhandelspolitik nur beschränkt, sich einerseits vor der Ueberflutung insbesondere amerikanischer Filme zu schützen, andererseits sich bessere Bedingungen auf den Märkten des Auslandes zu schaffen. Der amerikanische Film dieser gutorganisierten Multis vermag

Handelsschranken weitgehend problemlos zu überwinden, und schweizerische Filmprodukte stossen auch im Ausland auf verstopfte Märkte (Teil 1).

Die rechtlichen Grundlagen des schweizerischen Filmwesens stammen historisch aus einer Zeit, in der man die Filmwirtschaft mit Defensivstrategien zu schützen versuchte. Es ging dabei vorerst weniger um die Förderung der einheimischen Filmproduktion als vielmehr um die Abwehr fremder ideologischer Einflüsse mittels Erhaltung eines schweizerischen Verleihgewerbes. Aus diesem Grund wurde die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr gesetzlich verankert. Die Zwecke der Kontingentierung liegen in der Erhaltung eines vom Ausland unabhängigen Verleihgewerbes, einer pluralistischen, von Monopolen freien Verleihstruktur, der wirtschaftlichen Gesundheit schweizerischer Verleihbetriebe sowie eines vielfältigen, kulturell wertvollen Filmangebotes in der Schweiz (Teil 2).

Die Lage der schweizerischen Filmwirtschaft wird dadurch geprägt, dass eine zahlenmässig ins Gewicht fallende Spielfilmproduktion nicht existiert. Die Kontinuität des schweizerischen Filmschaffens ist seit Jahren gefährdet, obwohl Schweizer Filme international Anerkennung gefunden haben. Der Bund insbesondere und das Schweizer Fernsehen fördern zwar einheimische Produktionen. Die von ihnen zur Verfügung gestellten beschränkten finanziellen Mittel können aber den grossen Herstellungskosten nicht genügen. Eine breitere Förderungsbasis wird dadurch verhindert, dass sich die Wirtschaft praktisch nicht für das schweizerische Filmschaffen interessiert, Kantone und Gemeinden ihre Verantwortung gegenüber dem Kulturträger Film zu wenig wahrnehmen und filmwirtschaftsinterne Finanzierungsmassnahmen zu keinem Durchbruch kommen. Die Filmwirtschaft, insbesondere das Kino-

wird durch fiskalische und parafiskalische Belastungen geschwächt, was im Widerspruch zu den Förderungsmassnahmen steht.

Amerikanische Verleihbetriebe nehmen eine dominierende Rolle ein und bestimmen immer mehr das Filmangebot in den Kinos. Dieser Konkurrenz vermögen die mehrheitlich kleinen bis mittleren unabhängigen Verleihbetriebe kein entsprechendes Gegengewicht entgegenzusetzen (Teil 3).

Die Spielfilmkontingentierung wurde in einer Zeit erlassen, in der eine starke ausländische (v.a. deutsche und amerikanische) Konkurrenz durch Betriebsübernahmen den schweizerischen Filmmarkt zu beherrschen versuchte. Mit der Kontingentierung wurde unter anderem ein Antimonopol-Effekt und damit die Erhaltung der Vielfalt des Filmangebotes bezweckt. Dank der Kontingentierung konnte eine relativ pluralistische schweizerische Verleihstruktur und damit, gemessen an den in schweizerischen Kinos vertretenen Filmländern, grosse Vielfalt des Filmangebotes bewahrt werden. Die Konkurrenzverhältnisse haben sich jedoch wie bei der Einführung der Kontingentierung in den letzten Jahren verschärft und das Mittel der Spielfilmkontingentierung erweist sich immer mehr als untaugliches Instrument gegen bestehende Vormachtstellungen (Teil 4).

Zu den bestehenden Problemen gesellen sich durch die veränderte Mediensituation neue Schwierigkeiten. Die neuen Medien (insbesondere neue Fernsehtechniken und Videokassetten) haben die gegenwärtigen gesetzlichen Bestimmungen weitgehend wirkungslos werden lassen. So fallen beispielsweise Videokassetten aufgrund ihres Formates nicht unter die filmgesetzlichen Bestimmungen und bewirken auf dem Gebiet des traditionellen Films Wettbewerbsverzerrungen. Des weiteren wird das geltende Filmrecht dadurch ausgehöhlt, dass

audiovisuelle Werke in Zukunft noch vermehrt über den Aether verbreitet werden und deren Verbreitung somit kaum noch kontrolliert werden kann.

Um ein vielfältiges Angebot an Film- bzw. audiovisuellen Werken zu gewährleisten, werden vereinte Anstrengungen aller beteiligten Kreise notwendig sein, und zwar sowohl im schweizerischen wie auch europäischen Bereich. Dem Staat wird dabei die Aufgabe zufallen, optimale Rahmenbedingungen für die Erhaltung und Entfaltung eines kulturell reichhaltigen Filmangebotes zu schaffen (Teil 5).

Lebenslauf

Am 1. Januar 1955 wurde ich in Heerbrugg/SG geboren. Dasselbst besuchte ich bis anfangs 6. Klasse die Primarschule. Die restliche Primarschulzeit verbrachte ich in Küsnacht/ZH. Die Mittelschule absolvierte ich in Appenzell, St-Maurice und Immensee, wo ich 1975 die Matura bestand. Im Herbst des gleichen Jahres immatrikulierte ich mich an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Mein juristisches Lizentiatsexamen bestand ich dort im Dezember 1980. In der Folge arbeitete ich auf zwei verschiedenen Anwaltsbüros. Im Februar 1986 erfolgte die Promotion zum Doktor der Rechtswissenschaft.

